



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP ETNIS
YANG TIDAK MEMILIKI KEWARGANEGARAAN: STUDI
KASUS ETNIS ROHINGYA, MYANMAR**

SKRIPSI

TAMIA DIAN AYU FANIATI

0606081053

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM ILMU HUKUM**

DEPOK

JANUARI 2012



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP ETNIS
YANG TIDAK MEMILIKI KEWARGANEGARAAN: STUDI
KASUS ETNIS ROHINGYA, MYANMAR**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Sarjana Hukum**

TAMIA DIAN AYU FANIATI

0606081053

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM ILMU HUKUM
HUKUM TRANSNASIONAL**

DEPOK

JANUARI 2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

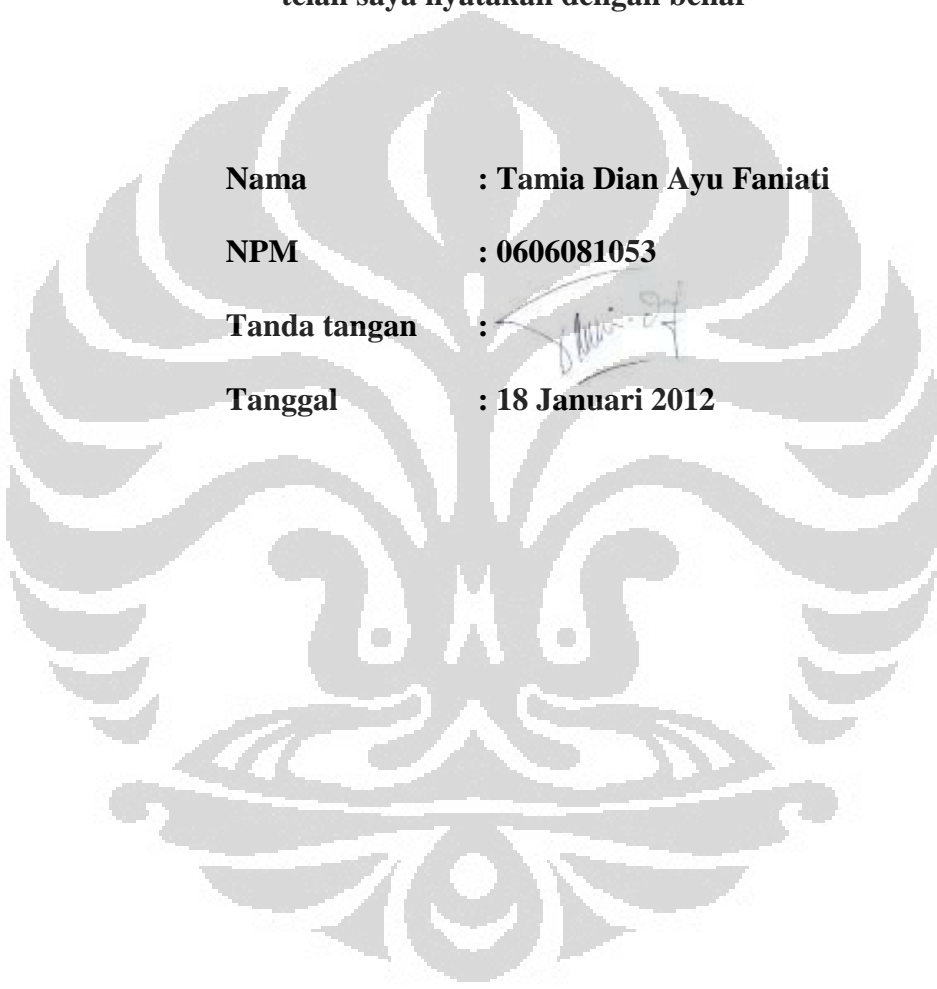
**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar**

Nama : Tamia Dian Ayu Faniati

NPM : 0606081053

Tanda tangan : 

Tanggal : 18 Januari 2012



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Tamia Dian Ayu Faniati
NPM : 0606081053
Program Studi : Ilmu hukum
Judul Skripsi : Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Etnis Yang Tidak Memiliki Kewarganegaraan: Studi Kasus Etnis Rohingya, Myanmar

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing: Melda Kamil Ariadno, SH., LL.M., Ph.D
Pembimbing: Hadi R. Purnama, SH., LL.M.
Penguji : Prof. Dr. R.D. Sidik Suraputra, SH.
Penguji : Prof. Dr. Sri Setianingsih Suwardi, SH., MH.
Penguji : Prof. A. Zen Purba, SH., LL.M
Penguji : Prof. Hikmahanto Juwana, SH., LL.M., Ph.D. ()
Penguji : Adolf Warouw, SH., LL.M. ()
Penguji : Emmy Juhassarie Ruru, SH., LL.M ()
Penguji : Adijaya Yusuf, SH., LL.M. ()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 18 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil'aalaaminn, segala puji bagi Allah subhanaahu wa ta'ala, Rabb semesta alam, yang Maha Kuasa atas segala sesuatu, miliki-Nyalah segala yang ada di langit dan bumi. Atas rahmat-Nya, Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat dan salam kepada Rasulullah shalallaahu 'alaihi wassalam beserta para sahabat dan para pejuang agama Allah. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Selama menyusun skripsi ini begitu banyak pihak yang membantu Penulis baik materil maupun imateril. Oleh karena itu Penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Ibu Melda Kamil Ariadno, SH., LL.M., Ph.D. dan bang Hadi R. Purnama, SH., LL.M. selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikirannya untuk mengarahkan Penulis dalam penyusunan skripsi ini;
2. Kepada jajaran Direktorat Asia Timur dan Pasifik Kementerian Luar Negeri, Direktorat Jendral Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM, UNHCR, dan bang Heru Susetyo yang telah membantu Penulis memperoleh data yang diperlukan;
3. Bapak dan Ibu --orang tua- yang selalu mendoakan dan menanyakan perkembangan skripsi setiap pulang ke rumah, yang selalu memberikan bantuan materil hingga ditanggung oleh yang lain --suami-;
4. Djunda Afief Nugroho, yang selalu mensupport dalam keadaan apa pun --suami siaga-, maaf ya ditinggal selama mengerjakan skripsi, insya Allah ini yang terakhir pergi lama-lama;
5. Bapak dan Mamah --mertua- yang selalu mendoakan dan memberikan dukungan;
6. Ditya, Alwan, Rina, Faruk yang telah direpotkan selama Penulis menyusun skripsi, --terima kasih banyak y-;

7. Mereka yang telah bersama Penulis meramaikan dakwah kampus FHUI sejak awal: ria, retno, noni, ica, anca, andri, ar, fahmi, farhan, mulya, tupon.
8. Mereka yang telah bersama Penulis meramaikan dakwah kampus UI: desi, indri, sarah, nita, tika, kiki, agung, fajar, mawan, syahrul. Kita jalan lagiii... --belum pernah ikut nih..-
9. Mereka yang telah bersama Penulis meramaikan FH –dalam arti yang sebenarnya-: adik kirei –aka riri-, lita, bilqish, sakti, ali, iwan, iqbal, gugun. Ramai betul kalian tuh.. ifah, sabar ya..
10. Mereka yang telah bersama Penulis meramaikan LKIH: mba rika, mba wenny, ria, retno, noni, shely. Suju, kita memang tidak biasa y.
11. Mereka yang telah bersama Penulis meramaikan dakwah di FH UI melalui SERAMBI: --karena tidak mungkin disebutkan satu persatu jadi saya sebut nama lembaga saja ya-;
12. Mereka yang telah bersama Penulis mengejar skripsi: ina, fitri; dan mereka yang menyertai kami: rizka, lala, eva, wilda.
13. Mereka yang atas izin Allah telah membantu Penulis secara tidak langsung: mira, dila, mitha, yuli, tino, aini, wuri, vinny, uki, tara, vira, uli, sarah, putri, resti, siska.
14. Ryan Muthiara Wasti yang sudah sangat sering direpotkan oleh Penulis dan masih tetap bersabar –luarr biasa km yan- dan iwan yang direpotkan pada detik-detik menjelang siding hingga sudah tidak-mengerti-lagi melihat kondisi Penulis.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, maka saran dan kritik yang konstruktif dari semua pihak sangat diharapkan demi penyempurnaan selanjutnya. Akhirnya hanya kepada Allah kita kembalikan semua urusan dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, khususnya bagi penulis dan para pembaca pada umumnya, semoga Allah meridhoi dan dicatat sebagai ibadah disisi-Nya, aamiin.

Depok, 14 Januari 2012

Penulis

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Tamia Dian Ayu Faniati
NPM : 0606081053
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Etnis Yang Tidak Memiliki Kewarganegaraan: Studi Kasus Etnis Rohingya, Myanmar

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Depok
Pada tanggal 18 Januari 2012

Yang menyatakan



(Tamia Dian Ayu Faniati)

ABSTRAK

Nama : Tamia Dian Ayu Faniati
Program Studi : Hukum Transnasional
Judul : Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Etnis yang Tidak Memiliki Kewarganegaraan: Studi Kasus Etnis Rohingya, Myanmar

Skripsi ini membahas perlindungan dalam hukum internasional terhadap etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan. Perlindungan terhadap kelompok etnis dan hak atas kewarganegaraan sudah cukup banyak pengaturannya dalam hukum internasional. Tetapi dalam prakteknya masih terdapat banyak pelanggaran. Etnis Rohingya adalah salah satu contoh kelompok etnis yang tidak diakui kewarganegaraannya sehingga hak-haknya sering dilanggar, bahkan mereka sering mendapat penganiayaan. Hal ini menyebabkan sebagian etnis Rohingya melarikan diri ke negara lain untuk mencari perlindungan. Negara asal, negara transit, negara tujuan, dan UNHCR berperan dalam menanggulangi arus pengungsi Rohingya ini. Peran yang diambil tersebut didasarkan pertimbangan kemanusiaan terhadap penderitaan pengungsi Rohingya dan perlindungan HAM.

Kata kunci:
etnis, kewarganegaraan, pengungsi

ABSTRACT

Name : Tamia Dian Ayu Faniati

Study Program: Transnational Law

Title : International Law Review on Stateless Ethnic: Case Study Ethnic
Rohingya, Myanmar

This paper discusses the protection according to international law on ethnic groups who have no nationality. Protection of ethnic groups and the right to nationality have regulate in international law. But in practice there are still many violations to these rights. Ethnic Rohingya is one of examples for ethnic groups that is not recognized on their nationality. It caused their rights are often violated, even they often get abuse. Some ethnic Rohingyas fled to other countries to seek protection. Country of origin, transit countries, destination countries, and UNHCR's role in tackling these Rohingya refugee flows. The role taken by humanitarian considerations were based on the suffering of the Rohingya refugees and protection of human rights.

Key words:

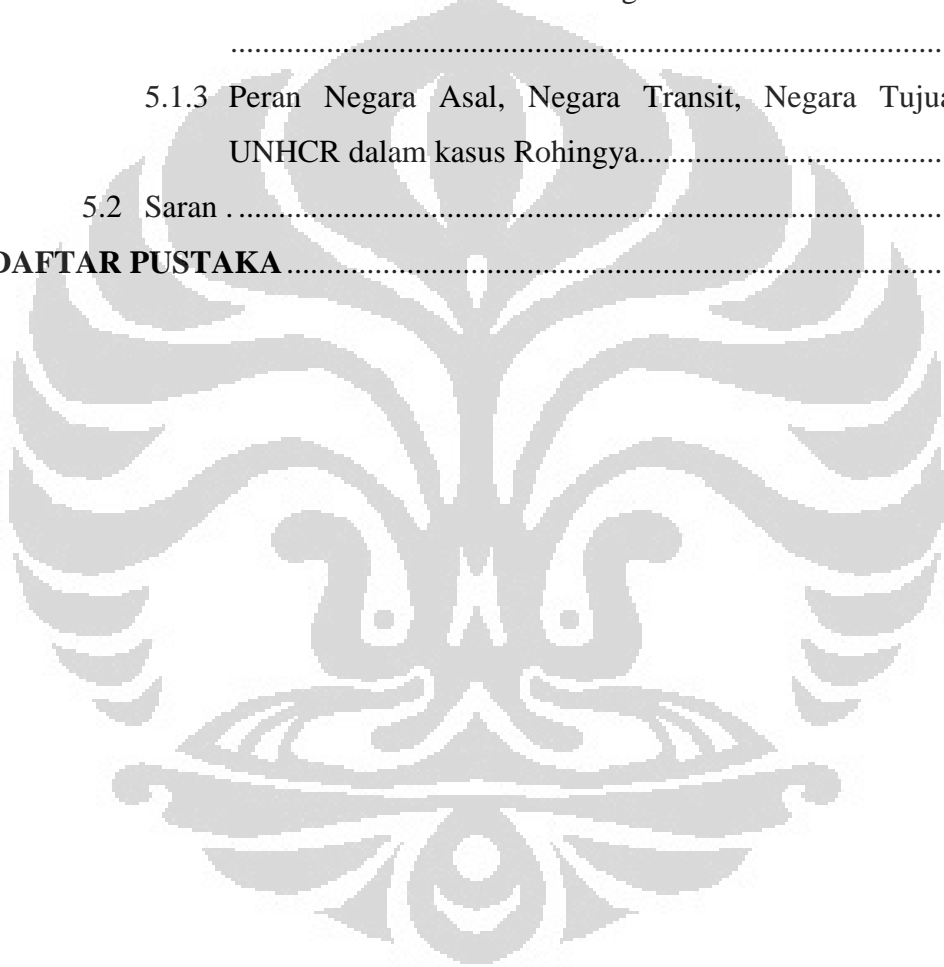
ethnic, nationality, refugee

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	9
1.3 Tujuan Penulisan	10
1.4 Kerangka Konsep	10
1.5 Metode Penelitian.....	13
1.6 Sistematika Penulisan.....	14
BAB 2 PERLINDUNGAN TERHADAP ETNIS DAN HAK BERKEWARGANEGARAAN.....	16
2.1 Tinjauan Umum tentang Etnis dan Minoritas.....	16
2.1.1 Pengertian Etnis	17
2.1.2 Pengaturan Etnis dalam Instrumen Hukum Internasional.....	18
2.1.3 Analisa Terhadap Instrumen Hukum Internasional tentang Perlindungan Etnis	29
2.2 Fungsi Kewarganegaraan Bagi Kelompok Etnis.....	31
2.2.1 Pengertian dan Teori tentang Kewarganegaraan.....	33
2.2.2 Pengaturan Mengenai Kewarganegaraan dalam Instrumen Hukum Internasional dan Regional.....	37
2.2.3 Analisa Terhadap Instrumen Hukum Internasional tentang Hak Berkewarganegaraan	48

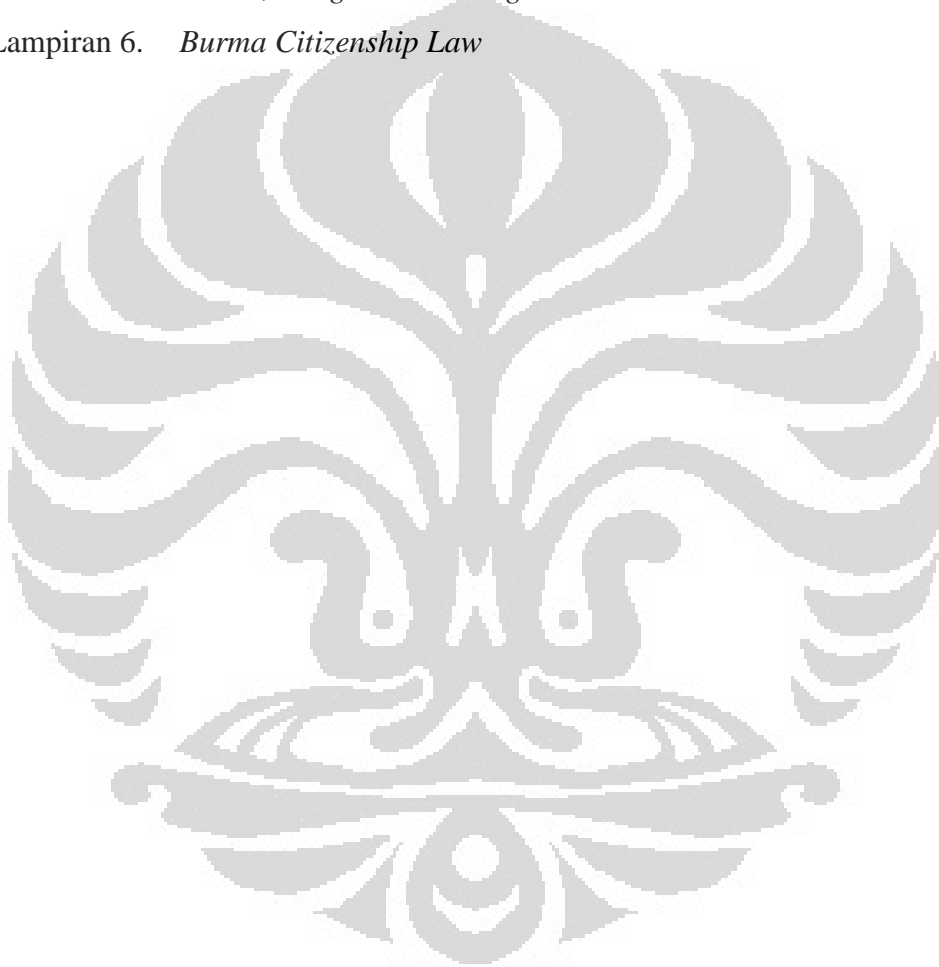
BAB 3 PENGATURAN MENGENAI SUAKA DAN PENGUNGSI SERTA PERAN UNHCR DALAM MENANGANI PENGUNGSI.....	51
3.1 Latar Belakang Suaka.....	51
3.2 Pengertian dan Ruang Lingkup Suaka.....	52
3.3 Instrumen Hukum Internasional yang Mengatur tentang Suaka	56
3.3.1 <i>Universal Declaration of Human Rights</i>	56
3.3.2 <i>Declarations on Territorial Asylum</i>	57
3.3.3 Kawasan Amerika Latin.....	58
3.3.4 Kawasan Eropa.....	61
3.3.5 Kawasan Afrika.....	61
3.4 Analisa Terhadap Instrumen Hukum Internasional tentang Suaka ...	62
3.5 Tinjauan Umum tentang Pengungsi	63
3.5.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Pengungsi	63
3.5.2 Instrumen Hukum Internasional yang Mengatur tentang Pengungsi	69
3.5.3 Analisa Terhadap Instrumen Hukum Internasional tentang Pengungsi	76
3.6 Pengaturan Mengenai Pengungsi di Negara-Negara.....	77
3.6.1 Indonesia.....	77
3.6.2 Thailand.....	84
3.6.3 Malaysia.....	85
3.6.4 Bangladesh.....	87
3.6.5 Australia.....	87
3.7 UNHCR Sebagai Salah Satu Organisasi Internasional yang Menangani Permasalahan Pengungsi	88
BAB 4 PERLINDUNGAN TERHADAP ETNIS ROHINGYA YANG TIDAK MEMILIKI KEWARGANEGARAAN	93
4.1 Hubungan Antara Orang Tanpa Kewarganegaraan dengan Perlindungan Pengungsi	93
4.2 Sejarah dan Kondisi Etnis Rohingya di Myanmar	94
4.3 Pencari Suaka Rohingya.....	96
4.3.1 Status Etnis Rohingya	99

4.3.2 Peran Negara Asal, Negara Transit, dan UNHCR Dalam Penanganan Rohingya.....	108
BAB 5 PENUTUP	111
5.1 Kesimpulan.....	111
5.1.1 Perlindungan Terhadap Etnis yang Tidak Memiliki Kewarganegaraan dalam Hukum Internasional	111
5.2.1 Kedudukan Orang-Orang Rohingya yang Keluar Dari Negara Asal untuk Mencari Perlindungan Dalam Hukum Internasional	113
5.1.3 Peran Negara Asal, Negara Transit, Negara Tujuan, dan UNHCR dalam kasus Rohingya.....	114
5.2 Saran	115
DAFTAR PUSTAKA	117



LAMPIRAN

- Lampiran 1. *Convention Relating to the Stateless Person*
- Lampiran 2. *Convention on the Reduction of Statelessness*
- Lampiran 3. *Convention Relating to the Status of Refugee*
- Lampiran 4. *Protocol Relating to the Status of Refugee*
- Lampiran 5. *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*
- Lampiran 6. *Burma Citizenship Law*



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Etnis merupakan salah satu kelompok minoritas yang terbentuk karena adanya ciri yang ditentukan oleh kelompok itu sendiri yang kemudian membentuk pola tersendiri dalam hubungan interaksi antara sesamanya. Kelompok etnis tidak hanya ditentukan oleh wilayah yang didudukinya. Ciri utama yang penting dari suatu kelompok etnis adalah kemampuan untuk berbagi sifat budaya yang sama.¹

Pembedaan budaya antar kelompok etnis dibedakan atas dua macam, yaitu (1) tanda atau gejala yang tampak, dalam hal ini yang menjadi pembeda adalah bentuk budaya yang biasa digunakan untuk menentukan identitas seseorang misalnya pakaian, bahasa, bentuk rumah, atau gaya hidup secara umum, dan (2) nilai-nilai dasar, misalnya standar moral yang digunakan untuk menilai perilaku seseorang.²

Berdasarkan data yang dibuat tahun 2010 terdapat 1276 kelompok etnis di dunia.³ Dari jumlah etnis yang ada di dunia ini, terdapat banyak etnis minoritas yang tersebar diberbagai negara. Nasib etnis minoritas ini pun tidak luput dari pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh penguasa seperti yang terjadi di Myanmar, ratusan ribu warga sipil dari masyarakat etnis minoritas telah dipaksa untuk meninggalkan desa mereka, sebagai bagian dari strategi untuk memotong dukungan kepada kelompok-kelompok oposisi bersenjata. Seluruh desa telah diratakan dengan tanah, menghilangkan kepemilikan atas rumah-rumah penduduk dan harta benda mereka. Banyak korban lain pelanggaran hak asasi

¹ Fredrik Barth, *Kelompok-Kelompok Etnis dan Batasannya*, diterjemahkan oleh Nining I. Soesilo, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1988), hlm. 10-12.

² *Ibid.*, hlm. 14.

³ Nils B. Weidmann, Jan Ketil Rod, dan Lars-Erik Cederman, "Representing Ethnic Groups in Space: A New Dataset". <http://www.icr.ethz.ch/research/greg>. Data ini ada dalam *Journal of Peace Research* yang sedang dalam tahap pencetakan.

manusia oleh pemerintah, termasuk eksekusi diluar hukum dan penyitaan tanah mereka.⁴

Reaksi yang timbul dari kelompok-kelompok etnis ini pun beragam. Sebagian ada yang secara keras menunjukkan perlawanan terhadap pemerintah sehingga terlibat bentrok dengan pemerintah,⁵ dan ada yang melarikan diri ke negara lain untuk mendapatkan penghidupan yang lebih baik atau untuk menghindari pemindahan paksa dan pelanggaran lain.⁶

Suatu negara dapat menolak atau menerima orang asing yang masuk kedalam wilayahnya setelah memenuhi syarat-syarat tertentu. Dalam situasi khusus ada kemungkinan seseorang diperkenankan masuk ke wilayah suatu negara tanpa memiliki dokumen yang lengkap, misalnya dalam kasus pengungsi atau pencari suaka.⁷

Sejarah suaka pun sudah dimulai sejak lama. Masalah ini sama tuanya dengan peradaban manusia. Bermula pada tradisi masyarakat sederhana, suaka kemudian dikenal dalam perkembangan agama-agama besar di dunia. Selanjutnya, lembaga suaka hidup dalam praktik hubungan antar bangsa dan akhirnya sekarang ini menjadi lembaga yang diakui dan dihormati sebagai lembaga hukum kebiasaan internasional.⁸ Menurut Sulaiman Hamid,

Suaka adalah suatu perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada individu yang memohonnya dan alasan mengapa individu-individu itu diberikan perlindungan adalah berdasarkan alasan perikemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik, dan sebagainya.⁹

⁴ Nic Dunlop, "If You Live in Myanmar... ,There is A Huge Gap Between Your Rights and Daily Reality", <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA16/001/2007/en/196b18ba-d3c5-11dd-8743-d305bea2b2c7/asa160012007en.pdf>.

⁵ Andi Purwono, "Perlawanan Uighur pada Kekuasaan China", <http://suamerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2009/07/08/71515/Perlawanan-Uighur-pada-Kekuasaan-China>, diunduh 14 Mei 2011.

⁶ Dunlop, *op. cit.*

⁷ Atik Krustiyati, *Penanganan Pengungsi di Indonesia, Tinjauan Aspek Hukum Internasional & Nasional*, (Surabaya: Brilian Internasional, 2010), hlm. i.

⁸ Enny Soeprapto dalam pengantarnya pada buku "Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional" karya Sulaiman Hamid, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. vii. Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam BAB III skripsi ini.

⁹ Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 41.

Sementara itu, pencari suaka adalah seseorang yang mengatakan bahwa dirinya adalah seorang pengungsi, tetapi klaim tersebut belum dievaluasi secara pasti.¹⁰ Sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, maka ia adalah seorang pencari suaka. Begitu juga sebaliknya, seorang pencari suaka belum tentu adalah seorang pengungsi.¹¹ Pengungsi adalah sekelompok manusia yang terpaksa meninggalkan kampung halaman, teman, dan kerabat mereka, karena adanya rasa takut yang sangat mengancam keselamatan kehidupan diri pribadi, dan keluarga mereka. Keputusan untuk pergi mengungsi merupakan sebuah keputusan yang sulit diambil setelah sekian lama berada dalam situasi yang tidak menentu karena segala usaha dan upaya yang dilakukan tidak berhasil. Para pengungsi biasanya tidak dibekali dengan dokumen perjalanan sehingga banyak yang mengalami perlakuan sewenang-wenang baik di negara asal, negara transit, maupun negara tujuan.¹² Berdasarkan Pasal 32 Konvensi mengenai Status Pengungsi setiap negara bertanggung jawab untuk melindungi para pengungsi yang berada di wilayah teritorial mereka.¹³

Pengungsi internal, atau *Internally Displaced Persons (IDPs)*, sering disebut sebagai pengungsi padahal keduanya berbeda. Tidak seperti pengungsi, IDPs tidak melintasi perbatasan negara untuk mencari tempat perlindungan, mereka tetap di dalam negara asal mereka. Bahkan jika alasan mereka melarikan diri sama seperti pengungsi, misalnya karena adanya konflik bersenjata, kekerasan umum, ataupun adanya pelanggaran hak asasi manusia. IDPs secara hukum tetap berada dibawah perlindungan pemerintah mereka sendiri, meskipun pemerintah merekalah yang mungkin menjadi penyebab mereka mengungsi. Sebagai warga

¹⁰ UNHCR, "Asylum-Seekers", <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html>, diunduh 20 Mei 2011.

¹¹ Hamid, *op. cit.*, hlm. 39.

¹² Achmad Romsan, *et al.*, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, (Jakarta: UNHCR, 2003), hlm. 115.

¹³ Konvensi ini ditandatangani di Jenewa pada tanggal 28 Juli 1951 dan Konvensi ini mulai berlaku pada tanggal 22 April 1954. Negara yang menjadi peserta Konvensi ini pertanggal 1 April 2011 sudah mencapai 144 negara.

negara, mereka mempertahankan semua hak dan perlindungan mereka dalam kerangka hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional.¹⁴

Dalam dunia internasional terdapat organisasi yang khusus menangani masalah pengungsi yaitu *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). UNHCR diberikan mandat oleh PBB untuk memimpin dan mengoordinasi aksi internasional untuk melindungi pengungsi dan menyelesaikan masalah pengungsi di seluruh dunia. Tujuan utamanya adalah untuk melindungi hak-hak dan kesejahteraan pengungsi.¹⁵ Selain UNHCR terdapat badan khusus PBB lainnya yang khusus menangani pengungsi Palestina yaitu *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA).¹⁶

Selain pengungsi, kelompok rentan lainnya adalah orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan. Walaupun terdapat instrumen hukum internasional yang menjamin hak atas kewarganegaraan tetapi jumlah orang yang tidak memiliki kewarganegaraan terus meningkat. Di sisi lain, masalah pengungsi dan orang tanpa kewarganegaraan sering tumpang tindih. Oleh karenanya, Majelis Umum PBB menunjuk UNHCR untuk mengurus masalah orang tanpa kewarganegaraan ini.¹⁷

Pada akhir tahun 2009,¹⁸ UNHCR mencatat jumlah orang yang terpaksa meninggalkan tempat tinggal mereka mencapai 43,3 juta di seluruh dunia. 15,2 juta diantaranya adalah pengungsi, dimana 10,4 juta pengungsi berada dibawah tanggung jawab UNHCR dan 4,8 juta pengungsi lainnya adalah orang-orang Palestina yang berada di bawah mandat UNRWA. Lainnya adalah *Internally Displaced Persons* (IDPs) sebesar 27,1 juta orang dan pencari suaka sebesar 983 ribu orang. UNHCR juga telah mengidentifikasi sekitar 6,6 juta orang yang tidak

¹⁴ UNHCR, "On the Run in Their Own Land", <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>, diunduh 23 Mei 2011.

¹⁵ UNHCR, "Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, diunduh 20 Mei 2011.

¹⁶ UNRWA, "About UNRWA", <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=47>, diunduh 11 Mei 2011.

¹⁷ UNHCR, "Orang Tanpa Kewarganegaraan di Seluruh Dunia: Pertanyaan & Jawaban", UNHCR, 2007, hlm. 5.

¹⁸ Data ini dilansir pada 15 Juni 2010.

memiliki kewarganegaraan di 60 (enam puluh) negara, dan diperkirakan ada sekitar 12 juta orang di seluruh dunia. Dalam data ini pengungsi dan pencari suaka yang dalam waktu bersamaan juga tidak memiliki kewarganegaraan, tidak dimasukkan dalam angka orang yang tidak berkewarganegaraan. Mereka lebih mencerminkan pengungsi dan pencari suaka. Sebagai tambahan, ada 411 ribu orang yang tidak masuk dalam kategori diatas¹⁹ tetapi menerima perlindungan dan atau bantuan dari UNHCR berdasarkan kemanusiaan atau alasan khusus lainnya.²⁰ Dengan demikian dapat disimpulkan tidak ada data yang pasti tentang jumlah pengungsi atau pencari suaka yang tidak memiliki kewarganegaraan.

Pengungsi sangat rentan mendapat perlakuan sewenang-wenang oleh para penguasa di negara manapun tempat mereka mengungsi. Sebagai individu, kelompok masyarakat, dan sebagai manusia mereka berhak mendapat perlakuan yang manusiawi. Secara garis besar hak-hak yang melekat pada pengungsi adalah hak-hak yang menyangkut hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya, yang berlaku untuk semua orang, warganegara, dan juga yang bukan warganegara.²¹

Namun kenyataannya hak-hak ini belum dapat sepenuhnya dinikmati oleh pengungsi karena banyak negara yang belum menjadi peserta dalam instrumen HAM yang menjamin hak-hak pengungsi tersebut. Tidak jarang kehadiran pengungsi di negara transit ataupun negara tujuan dipulangkan secara paksa. Perlakuan seperti itu jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang telah diakui oleh bangsa-bangsa yang beradab.²² Kewajiban internasional yang melekat pada tiap negara yang menganggap mereka adalah bagian dari masyarakat internasional, terlepas apakah negara tersebut menjadi

¹⁹ dikenal sebagai “kelompok lain atau orang yang mendapat perhatian”

²⁰ UNHCR, “2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”, <http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html>, diunduh 4 Mei 2011.

²¹ Romsan, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 138-139. Hak-hak yang disebutkan di atas dirangkum dalam *the International Bill of Human Rights* yang terdiri dari *the Universal Declaration of Human Rights*, *the International Covenant on Civil and Political Rights*, dan *the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*.

²² Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam BAB III skripsi ini.

anggota dari suatu organisasi internasional ataupun peserta atau bukan dari suatu konvensi internasional untuk memperlakukan para pengungsi secara manusiawi.²³

Dalam kampanye *Amnesty International* untuk hak asasi manusia pengungsi pada bulan Maret 1997 ada tiga masalah utama yang dihadapi oleh para pengungsi yang selalu diabaikan oleh kebanyakan negara atau pemerintah di seluruh dunia, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia di negara asal, tindakan untuk mencegah pelanggaran HAM, sehingga orang-orang tidak dipaksa untuk meninggalkan negara mereka untuk mencari tempat yang aman.
2. Perlindungan hak asasi manusia di negara suaka, tindakan untuk meyakinkan bahwa mereka yang melarikan diri karena dilanggar hak asasinya dibolehkan mencari tempat yang aman, bahwa mereka diberikan perlindungan yang efektif terhadap pemulangan kembali secara paksa (*refoulement*), dan hak asasi mereka dihormati di negara dimana mereka mencari perlindungan
3. Perlindungan hak asasi manusia pada tingkat internasional, tindakan untuk meyakinkan bahwa pertimbangan hak asasi manusia merupakan segalanya dalam membuat keputusan untuk memberikan perlindungan terhadap para pengungsi, seperti kebutuhan untuk melindungi orang-orang yang terlantar (pengungsi internal/ IDPs) di negara mereka sendiri, pengembangan dalam hukum pengungsi internasional dan praktek hukum pengungsi, serta program-program untuk memulangkan kembali pengungsi ke negara asal mereka.²⁴

Alasan seseorang atau sekelompok orang mengungsi diantaranya karena bencana alam ataupun bencana buatan manusia sehingga menimbulkan rasa takut yang sangat mengancam keselamatan kehidupan diri pribadi, dan keluarga mereka. Bencana buatan manusia ini misalnya perlakuan diskriminatif pemerintah terhadap kelompok minoritas seperti yang terjadi di Myanmar.

Menurut *Amnesty International*, Myanmar adalah salah satu negara dengan catatan pelanggaran hak asasi manusia yang panjang. Pembatasan terhadap

²³ Romsan, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 141.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 141-142.

kebebasan berekspresi, pelanggaran hak asasi manusia internasional dan hukum kemanusiaan terhadap etnis minoritas masih tetap berlangsung. Pada laporan umum secara berkala yang dikeluarkan oleh Dewan Hak Asasi Manusia untuk hak asasi manusia Myanmar pada bulan Januari 2011 menyatakan pemerintah Myanmar tidak mengakui buruknya situasi hak asasi manusia di negara tersebut ataupun berkomitmen untuk mengambil tindakan perbaikan yang komprehensif. Sebagai contoh, pemerintah membantah tegas memiliki tahanan politik di negaraitu, dan menyatakan bahwa etnis minoritas, Rohingya, tidak memiliki hak kewarganegaraan di Myanmar, sehingga status mereka adalah imigran gelap.²⁵

Rohingya adalah salah satu etnis yang hidup di Myanmar. Etnis Rohingya telah mendiami kota di utara Negara Bagian Rakhaing, yang juga dikenal dengan nama Arakan, wilayah bagian barat Myanmar, sejak abad ke-7 Masehi. Saat ini masih terdapat sekitar 600.000 orang Rohingya yang tinggal di Myanmar.²⁶ Rohingya adalah etnis Muslim minoritas yang telah tinggal di Myanmar barat selama berabad-abad.²⁷ Meskipun telah berabad-abad tinggal di Myanmar, Pemerintah Myanmar menganggap bahwa Rohingya termasuk dalam etnis Bengali sehingga pemerintah Myanmar tidak mengakui mereka sebagai salah satu etnis Myanmar, hal ini menyebabkan mereka tidak mendapatkan kewarganegaraan Myanmar.²⁸

Menurut *Amnesty International*, orang Rohingya telah mengalami penderitaan yang cukup panjang akibat pelanggaran HAM yang dilakukan oleh Pemerintah Junta Myanmar. Kebebasan bergerak orang Rohingya sangat terbatas. Mereka juga mengalami berbagai bentuk pemerasan dan dikenakan pajak secara sewenang-wenang, perampasan tanah, pengusiran paksa dan penghancuran

²⁵ *Amnesty International*, "No international compromise on human rights in Myanmar", <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA16/001/2011/en/db0f9fd0-de19-4f3d-baac-81d78cd04b66/asa160012011en.pdf>, diunduh 5 Mei 2011.

²⁶ Irma D. Rismayati, "Manusia Perahu Rohingya: Tantangan Penegakan HAM di ASEAN", http://pustakahpi.kemlu.go.id/dir_dok/Opinio%20Juris%20Vol%201%20Oktober%202009.pdf, hlm. 21

²⁷ Dunlop, *op.cit.*

²⁸ Avyanthi Azis, "Locating The Rohingya in A Difficult World of Nation: A Study in Statelessness", (makalah disampaikan pada *Orientation and Country Workshop of API Fellowship*, kerjasama antara Nippon Foundation dan LIPI, Depok, 23-24 Maret 2011), hlm. 5.

rumah, dan pengenaan biaya administrasi yang tinggi pada pernikahan. Mereka terus dipekerjakan sebagai buruh paksa di jalan dan di kamp-kamp militer, meskipun jumlah tenaga kerja paksa di Rakhaing utara telah menurun selama satu dekade terakhir.²⁹

Perlakuan diskriminatif tersebut telah memaksa mereka memilih untuk menjadi manusia perahu dan meninggalkan Myanmar untuk mencari keamanan di negara lain. Negara-negara yang menjadi tempat transit dan tujuan mereka antara lain adalah Bangladesh, Malaysia, Pakistan, Saudi Arabia, Thailand, Indonesia dan Australia.³⁰

Pada awal tahun 2009, sekitar 1000 manusia perahu Rohingya ditangkap pada saat akan memasuki wilayah Thailand. Angkatan Laut Thailand telah menangkap manusia perahu Rohingya di perairan Andaman dan kemudian memaksa mereka kembali ke laut dalam perahu-perahu tanpa mesin serta tanpa perbekalan air dan makanan yang memadai. Menurut perwakilan UNHCR di Bangkok, meskipun tidak diketahui jumlah pastinya, setidaknya masih terdapat sekitar 78 orang Rohingya yang ditahan di Ranong, dibagian selatan Thailand dan belum dapat diketahui keadaannya. Pemerintah Thailand menyatakan bahwa manusia perahu Rohingya sebagai pelintas batas ilegal dan dikategorikan sebagai migran ekonomi, bukan pencari suaka yang berhak mendapatkan status pengungsi.³¹

Di Indonesia sendiri aparat kepolisian tengah menangani sebanyak 129 orang warga etnis muslim Rohingya, yang ditemukan dalam sebuah perahu di perairan dekat Pelabuhan Krueng Raya, di Nangroe Aceh Darusalam pada tanggal 15 Februari 2011 sekitar pukul 23.00 WIB setelah perahu mereka terombang-ambing selama 20 hari.³² Mereka dilaporkan terkatung-katung di laut, setelah

²⁹ *Amnesty International*, "Myanmar: the Rohingya Minority, Fundamental Rights denied", <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA16/005/2004/en/9e8bb8db-d5d5-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/asa160052004en.pdf>, diunduh 5 Mei 2011.

³⁰ Rismayati, *op. cit.*, hlm. 21-22.

³¹ *Ibid*, hlm. 22.

³² Ant, "Gubernur: Tujuan Warga Rohingya Bukan Indonesia", <http://harian-aceh.com/2011/02/21/gubernur-tujuan-warga-rohingya-bukan-indonesia>, diunduh 10 April 2011.

mesin perahu kayu mereka macet. Kepada polisi, mereka mengaku melarikan diri dari tindak kekerasan dan penindasan di kampung halaman mereka di Myanmar.³³

Kini, ke-129 orang tersebut ditampung di sebuah bangunan di kompleks pelabuhan. Kasus terdamparnya warga asing tersebut sudah empat kali terjadi di Provinsi Aceh. Pada akhir Januari 2009, sekitar 193 warga suku Rohingya pernah diselamatkan di Sabang, Pulau Weh. Sebulan kemudian, sekitar 198 warga Rohingya terdampar di perairan Idi Rayeuk, Kabupaten Aceh Timur dan diselamatkan nelayan setempat. Mereka ditampung di halaman Kantor Camat Idi Rayeuk. Gubernur Aceh mengatakan terkait penanganan warga etnis Rohingya tersebut, Pemerintah Aceh hanya berwenang membantu mereka secara kemanusiaan. Pemerintah Aceh tidak bisa menetapkan status mereka. Begitu juga soal lokasi penampungan maupun kebijakan pemindahan tempat penanganan, semua tergantung keputusan pemerintah pusat. Pemerintah Aceh hanya menunggu keputusan dari Jakarta.³⁴

Dalam kasus manusia perahu Rohingya ini terdapat beberapa perbedaan pandangan mengenai status mereka. Ada yang berpandangan motif manusia perahu Rohingya diduga kuat adalah pencari suaka ekonomi sehingga organisasi internasional yang tepat menanganinya adalah *International Organization for Migration* (IOM) tetapi ada pula yang tidak menafikan adanya kemungkinan pelanggaran HAM yang menimpa etnis Rohingya sehingga memaksa orang-orang dari etnis tersebut menjadi manusia perahu untuk mencari suaka ke negara lain.³⁵

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, perumusan masalah pada penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana perlindungan terhadap etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan dalam hukum internasional?

³³ Achmad Marzuq, "Warga Rohingya terdampar di Aceh", http://www.bbc.co.uk/indonesia/multimedia/2011/02/110216_rohingyaboat.shtml, diunduh 9 Mei 2011.

³⁴ Ant, *op. cit.*

³⁵ Rismayati, *op. cit.*, hlm. 25.

2. Bagaimana kedudukan orang-orang Rohingya yang keluar dari negara asal untuk mencari perlindungan?
3. Bagaimana peran negara asal, negara transit, negara tujuan, dan UNHCR dalam kasus pengungsi Rohingya?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan umum penelitian ini adalah sebagai suatu studi analitis mengenai aspek-aspek hukum internasional dalam masalah perlindungan terhadap etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan.

Sedangkan tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan perlindungan terhadap etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan dalam hukum internasional,
2. Menjelaskan kedudukan orang-orang Rohingya yang keluar dari negara asal untuk mencari perlindungan,
3. Menjelaskan peran negara asal, negara transit, negara tujuan, dan UNHCR dalam kasus Rohingya.

1.4 Kerangka Konsep

Dalam pembahasan masalah ini terdapat berbagai terminologi yang akan digunakan. Agar tidak terjadi perbedaan penafsiran terhadap terminologi tersebut maka berikut ini Penulis jabarkan definisi terminologi yang akan digunakan, antara lain:

- a. Suaka atau perlindungan (*asylum*) adalah suatu perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada individu yang memohonnya dan alasan mengapa individu-individu itu diberikan perlindungan adalah berdasarkan alasan perikemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik, dan sebagainya.³⁶

³⁶ Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*, hlm. 41.

- b. Pencari suaka adalah seseorang yang mengatakan bahwa dirinya adalah seorang pengungsi, tetapi klaim tersebut belum dievaluasi secara pasti.³⁷
- c. Pengungsi (*refugee*) adalah orang yang disebabkan oleh ketakutan yang sungguh-sungguh berdasar akan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politik, berada diluar negaranya dan tidak dapat atau karena ketakutan tersebut, memanfaatkan perlindungan negaranya; atau seseorang yang tidak memiliki kewarganegaraan dan berada diluar negara dimana ia sebelumnya biasa bertempat tinggal, tidak dapat atau karena ketakutan tersebut, tidak mau kembali ke negara itu.³⁸
- d. Pengungsi internal (*Internally Displaced Persons* (IDPs)) adalah orang atau kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah atau tempat tinggal harian mereka, khususnya sebagai akibat dari atau dalam rangka untuk menghindari dampak dari konflik bersenjata, situasi kekerasan umum, pelanggaran hak asasi manusia atau bencana alam atau buatan manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional.³⁹

³⁷ UNHCR, "Asylum-Seekers".

³⁸ Pasal 1 (2) *Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967 jo. Pasal 1 A (2) *Convention Relating to the Status of Refugee* 1951.

Pasal 1 A (2) *Convention Relating to the Status of Refugee* 1951 berbunyi:

For the purposes of the present Convention, the term "refugee" shall apply to any person who: "As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of beingpersecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group orpolitical opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it."

Pasal 1 (2) *Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967 berbunyi:

For the purpose of the present Protocol, the term "refugee" shall, except as regards the application of paragraph 3 of this article, mean any person within the definition of article 1 of the Convention as if the words "As a result of events occurring before 1 January 1951 and ..." and the words "... a result of such events", in article 1 A (2) were omitted.

³⁹ Angka 2 *Introduction, Guiding Principles on Internal Displacement*.

Internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalised violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognised State border.

- e. Migran Ekonomi adalah orang yang mencari pekerjaan atau kehidupan yang layak (karena pertimbangan ekonomi) meninggalkan negaranya untuk bertempat tinggal dimanapun.⁴⁰
- f. Kelompok minoritas adalah kelompok yang termasuk dalam bangsa atau etnis, agama, dan bahasaminoritas.⁴¹ Minoritas umumnya menyangkut jumlah. Suatu kelompok dikatakan sebagai minoritas apabila jumlah anggota kelompok tersebut secara signifikan jauh lebih kecil daripada kelompok lain di dalam komunitas. Dari sudut pandang ilmu sosial pengertian minoritas tidak selalu terkait dengan jumlah anggota. Suatu kelompok akan dianggap kelompok minoritas apabila anggota-anggotanya memiliki kekuasaan, kontrol dan pengaruh yang lemah terhadap kehidupannya sendiri dibanding anggota-anggota kelompok dominan.⁴²
- g. Etnis adalah suatu populasi yang:
- a. secara biologis mampu berkembang biak dan bertahan;
 - b. mempunyai nilai-nilai budaya yang sama dan sadar akan rasa kebersamaan dalam suatu bentuk kebersamaan;
 - c. membentuk jaringan komunikasi dan interaksi sendiri;
 - d. menentukan ciri kelompoknya sendiri yang diterima oleh kelompok lain dan dapat dibedakan dari kelompok lain.⁴³
- h. Orang-orang tanpa kewarganegaraan (*stateless persons*) adalah orang yang tidak dianggap sebagai warga negara oleh negara manapun di bawah pengoperasian hukumnya.⁴⁴

⁴⁰ Romsan, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 30.

⁴¹ Pasal 2 ayat (1) *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* 1992:

“Persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (hereinafter referred to as persons belonging to minorities) have the right to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, and to use their own language, in private and in public, freely and without interference or any form of discrimination.”

⁴² Arezka Ari Hantyanto, “Penegakan dan Perlindungan Hukum Terhadap Diskriminasi Ras dan Etnis di Indonesia”, (Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007), hlm. 15.

⁴³ Barth, *op. cit.*, hlm. 10-11.

1.5 Metode Penelitian

Bentuk penelitian yang digunakan adalah bersifat yuridis normatif. Bersifat yuridis normatif artinya penelitian mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan⁴⁵ sehingga dalam melakukan penelitian ini, peneliti akan melakukan studi pustaka terhadap bahan pustaka atau data sekunder yang bersifat hukum.

Tipologi penelitiannya adalah deskriptif-analitis. Penelitian deskriptif-analitis bertujuan menggambarkan secara tepat sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi suatu gejala.⁴⁶

Jenis data yang diperlukan yakni data sekunder dengan penelitian kepustakaan. Data sekunder adalah data yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan sebagainya.⁴⁷

Bahan hukum yang diperlukan mencakup tiga hal, yakni:

- a. Bahan hukum primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan konvensi yang isinya memiliki kekuatan hukum mengikat.
- b. Bahan hukum sekunder, terdiri dari hasil-hasil penelitian, dan hasil karya dari kalangan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.
- c. Bahan hukum tersier, terdiri dari ensiklopedia dan kamus yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.⁴⁸

⁴⁴ Pasal 1 ayat (1) *Convention relating to the Status of Stateless Persons* 1954:

"For the purpose of this Convention, the term "stateless person" means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law."

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 9, (Jakarta:Rajawali Press, 2006), hlm. 23.

⁴⁶ Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia), 2005, hlm. 4.

⁴⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, (Jakarta: UI-Press, 2006), hlm. 12.

Alat pengumpulan data dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Studi dokumen ini dilakukan dengan cara analisa isi (*content analysis*), yaitu teknik untuk menganalisa tulisan/dokumen dengan cara mengidentifikasi secara sistematis ciri/karakter dan pesan/maksud yang terkandung dalam tulisan/dokumen suatu dokumen.⁴⁹

Metode analisis data yang digunakan yaitu pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata.⁵⁰

Bentuk hasil penelitian bila dikaitkan dengan tipologi penelitian adalah deskriptif-analitis. Bentuk hasil penelitian deskriptif-analitis adalah bentuk hasil penelitian yang menggambarkan secara tepat sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi suatu gejala.⁵¹

1.6 Sistematika Penulisan

Agar skripsi ini dapat diuraikan secara sistematis maka penulis membaginya dalam lima bab yang setiap babnya memiliki sub bab dan sub-sub bab. Sistematika yang akan dipergunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

BAB 1 Pendahuluan

Menguraikan latar belakang pemilihan masalah dalam penulisan ini. Bagian ini dibagi menjadi enam sub-bab yang menguraikan latar belakang, pokok permasalahan, tujuan, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 52.

⁴⁹ Mamudji, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 29-30.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 67.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 15.

BAB 2 Perlindungan Terhadap Etnis dan Hak Berkewarganegaraan

Menguraikan tentang konsep etnis, dan pengaturan perlindungannya dalam hukum internasional dan regional. Selain itu akan diuraikan pula tentang teori-teori tentang kewarganegaraan termasuk cara memperoleh kewarganegaraan, dan perlindungan mengenai hak berkewarganegaraan dalam hukum internasional.

BAB 3 Pengaturan Mengenai Suaka dan Pengungsi Serta Peran UNHCR dalam Menangani Pengungsi

Menguraikan tentang pengertian dan ruang lingkup suaka, jenis-jenis suaka, dan instrumen hukum internasional dan regional yang mengatur tentang suaka. Selain itu juga dibahas tentang pengertian dan ruang lingkup pengungsi, hukum internasional dan regional yang mengatur tentang pengungsi, UNHCR sebagai organisasi internasional yang khusus menangani permasalahan pengungsi, dan pengaturan tentang pengungsi di negara-negara transit pencari suaka Rohingya.

BAB 4 Perlindungan Terhadap Etnis Rohingya yang Tidak Memiliki Kewarganegaraan

Menguraikan tentang asal mula etnis Rohingya serta pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada etnis Rohingya baik saat mereka berada di negara asal maupun saat transit di beberapa negara untuk menuju negara tujuan. Dalam bab ini juga dianalisa mengenai kedudukan orang-orang Rohingya yang keluar dari negara asal ditinjau dari hukum internasional serta peranan negara asal, negara transit, negara tujuan, dan UNHCR terhadap permasalahan pencari suaka Rohingya.

BAB 5 Penutup

Memberikan kesimpulan mengenai perlindungan etnis dan hak berkewarganegaraan dalam hukum internasional, kedudukan etnis Rohingya, dan peran negara asal, negara transit, negara tujuan dan UNHCR dalam permasalahan etnis Rohingya serta saran.

BAB 2

PERLINDUNGAN TERHADAP ETNIS DAN HAK BERKEWARGANEGARAAN

2.1 Tinjauan Umum tentang Etnis dan Minoritas

Hampir semua negara mempunyai kelompok minoritas dalam wilayah nasional mereka. Dalam *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* 1992,⁵² yang termasuk dalam kelompok minoritas adalah kelompok yang tidak dominan dengan ciri khas kebangsaan atau etnis, agama, dan bahasa minoritas.⁵³ Minoritas umumnya menyangkut jumlah. Suatu kelompok dikatakan sebagai minoritas apabila jumlah anggota kelompok tersebut secara signifikan jauh lebih kecil daripada kelompok lain di dalam komunitas. Dari sudut pandang ilmu sosial, pengertian minoritas tidak selalu terkait dengan jumlah anggota. Suatu kelompok akan dianggap kelompok minoritas apabila anggota-anggotanya memiliki kekuasaan, kontrol dan pengaruh yang lemah terhadap kehidupannya sendiri dibanding anggota-anggota kelompok lain.⁵⁴

Suatu kelompok dengan jumlah anggota yang lebih besar dibanding dengan kelompok yang lain tetap dapat menjadi minoritas sebagaimana yang terjadi di Afrika Selatan dengan politik apartheidnya.⁵⁵ Walaupun jumlah orang

⁵² Ditetapkan pada pertemuan plenary ke-92 melalui Resolusi Majelis Umum 47/135 18 Desember 1992.

⁵³ Pasal 2 ayat (1) *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* 1992:

“Persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (hereinafter referred to as persons belonging to minorities) have the right to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, and to use their own language, in private and in public, freely and without interference or any form of discrimination.”

⁵⁴ Arezka Ari Hantyanto, *op. cit.*, hlm. 15.

⁵⁵ Anonim, “The History of Apartheid in South Africa”, <http://www-cs-students.stanford.edu/~cale/cs201/apartheid.hist.html>, diunduh pada 28 September 2011.

kulit hitam lebih besar dibanding orang kulit putih,⁵⁶ tetapi mereka memiliki kekuasaan, kontrol dan pengaruh yang lemah terhadap kehidupannya sendiri.

2.1.1 Pengertian Etnis

Perbedaan-perbedaan fisik yang ada telah mengakibatkan pengklasifikasian terhadap manusia. Istilah ras dan etnis sering kali digunakan apabila berhubungan dengan pengklasifikasian tersebut. Ras digunakan untuk pengelompokan orang berdasarkan pada sifat-sifat dan karakteristik yang diturunkan secara genetik dari generasi kegenerasi. Sedangkan etnis mengacu pada pengelompokan orang yang didasarkan pada asal-usul warisan budaya tertentu.⁵⁷ Etnis terbentuk karena adanya ciri yang ditentukan oleh kelompok itu sendiri yang kemudian membentuk pola tersendiri dalam hubungan interaksi antara sesamanya. Dalam buku-buku antropologi umumnya kelompok etnis dikenal sebagai suatu populasi yang:

- a. secara biologis mampu berkembang biak dan bertahan;
- b. mempunyai nilai-nilai budaya yang sama dan sadar akan rasa kebersamaan dalam suatu bentuk kebersamaan;
- c. membentuk jaringan komunikasi dan interaksi sendiri;
- d. menentukan ciri kelompoknya sendiri yang diterima oleh kelompok lain dan dapat dibedakan dari kelompok lain.⁵⁸

Dari definisi tersebut, ciri utama yang penting dari suatu kelompok etnis adalah kemampuan untuk berbagi sifat budaya yang sama. Dengan adanya aspek budaya ini klasifikasi seseorang atau kelompok setempat dalam keanggotaan suatu kelompok etnis bergantung pada kemampuan seseorang atau kelompok setempat ini untuk memperlihatkan sifat budaya kelompok etnis tersebut. Berbagai bentuk budaya yang ada juga disebabkan adanya pengaruh ekologi. Maksudnya adalah perbedaan dalam kelompok etnis merupakan hasil penyesuaian para anggota

⁵⁶ Jumlah penduduk kulit hitam mencapai 19 juta orang sedangkan jumlah penduduk kulit putih 4,5 juta orang. Data ini diambil pada tahun 1978. <http://www-cs-students.stanford.edu/~cale/cs201/apartheid.hist.html>.

⁵⁷ Nopembri, *op. cit.*

⁵⁸ Barth, *op. cit.*, hlm. 10-11.

kelompok etnis dalam menghadapi berbagai faktor luar. Suatu kelompok etnis yang tinggal tersebar di daerah dengan lingkungan ekologi yang berbeda akan memperlihatkan perilaku yang berbeda sesuai dengan tempat tinggalnya.⁵⁹

Dari segi sosial, kelompok etnis dapat dipandang sebagai suatu tatanan sosial. Dalam hal ini yang menentukan adalah batasan keempat dari definisi kelompok etnis diatas, yaitu menentukan ciri kelompoknya sendiri yang diterima oleh kelompok lain dan dapat dibedakan dari kelompok lain. Berdasarkan hal tersebut, pembedaan budaya antar kelompok etnis dibedakan atas dua macam, yaitu (1) tanda atau gejala yang tampak, yang menjadi pembeda antara satu kelompok etnis dengan kelompok etnis lainnya adalah bentuk budaya yang biasa digunakan untuk menentukan identitas misalnya pakaian, bahasa, bentuk rumah, atau gaya hidup secara umum, dan (2) nilai-nilai dasar, misalnya standar moral yang digunakan untuk menilai perilaku seseorang.⁶⁰

2.1.2 Pengaturan Etnis dalam Instrumen Hukum Internasional

Berdasarkan data yang dibuat tahun 1990 terdapat 820 kelompok etnis di 160 negara,⁶¹ kini jumlah etnis di seluruh dunia yang terdata berdasarkan hasil penelitian terbaru pada tahun 2010 sebanyak 1276 kelompok.⁶² Angka ini menunjukkan betapa besarnya keragaman budaya yang ada di dunia ini. Dari jumlah etnis tersebut, terdapat banyak etnis minoritas yang tersebar diberbagai negara. Nasib etnis minoritas ini pun tidak luput dari pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia. Seperti yang terjadi di Myanmar, ratusan ribu warga sipil dari masyarakat etnis minoritas telah dipaksa untuk meninggalkan desa mereka, sebagai bagian dari strategi untuk memotong dukungan kepada kelompok-kelompok oposisi bersenjata. Seluruh desa telah diratakan dengan tanah, menghilangkan kepemilikan atas rumah-rumah penduduk dan harta benda mereka.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 12-13.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 14-15.

⁶¹ James D. Fearon, "Ethnic Structure and Cultural Diversity around the World: A Cross-National Data Set on Ethnic Groups", <http://www.stanford.edu/group/ethnic/workingpapers/egroups.pdf>, diunduh 9 Mei 2011.

⁶² Nils B. Weidmann, Jan Ketil Rod, dan Lars-Erik Cederman, *op. cit.*

Banyak korban lain pelanggaran hak asasi manusia oleh pemerintah, termasuk eksekusi diluar hukum dan penyitaan tanah mereka.⁶³ Salah satu etnis minoritas yang mengalami pelanggaran hak asasi manusia di Myanmar adalah etnis Rohingya.⁶⁴

Perlindungan terhadap etnis dan langkah-langkah untuk memerangi diskriminasi rasial telah dibuat PBB dengan cara mengadopsi sejumlah resolusi, konvensi dan deklarasi.⁶⁵ Dalam Konferensi Dunia pertama untuk Memberantas Rasisme dan Diskriminasi Rasial,⁶⁶ negara-negara didesak untuk menghapuskan diskriminasi karena latar belakang etnis atau kebangsaan diantara warga negaranya; dan melindungi serta mempromosikan hak asasi manusia etnis minoritas dan kebangsaan. Konferensi tersebut merekomendasikan negara-negara untuk mengadopsi langkah-langkah khusus dibidang ekonomi, sosial, pendidikan, budaya, dan hak-hak sipil dan politik untuk memastikan bahwa semua orang akan menikmati kesetaraan hukum, sehingga menjamin diskriminasi antara mayoritas dan minoritas telah dieliminasi.⁶⁷

Beberapa instrumen internasional mengatur tentang kelompok minoritas dimana terdapat perlindungan terhadap etnis didalamnya. Instrumen-instrumen ini antara lain: *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*;⁶⁸ *Convention Against Discrimination in Education*;⁶⁹ *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*;⁷⁰ *International Covenant on Civil and Political Rights*;⁷¹ *Declaration on Race and*

⁶³ Dunlop, *op. cit.*

⁶⁴ Pembahasan tentang Rohingya dan pelanggaran hak asasi manusia yang dialami oleh etnis ini akan dibahas lebih lanjut pada BAB 4 skripsi ini.

⁶⁵ United Nations, "The World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance", <http://www.un.org/WCAR/e-kit/background1.htm>.

⁶⁶ *The World Conference to Combat Racism and Racial Discrimination* diadakan di Jenewa pada 14-25 Agustus 1978.

⁶⁷ Resolusi Majelis Umum PBB A/RES/33/99, 16 Desember 1978.

⁶⁸ Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 260 A (III) 9 Desember 1948.

⁶⁹ Ditetapkan oleh Konferensi Umum UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation*) pada sesi kesebelas, Paris, 14 Desember 1960.

⁷⁰ Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 2106 (XX) 21 Desember 1965.

Racial Prejudice;⁷² *Convention on the Rights of the Child*;⁷³ dan *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*.⁷⁴

2.1.2.1 *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*

Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 260 A (III) pada 9 Desember 1948. Konvensi ini mulai berlaku pada 12 Januari 1951. *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* adalah perjanjian hak asasi manusia pertama yang disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa.⁷⁵ Konvensi ini memfokuskan perhatian pada perlindungan minoritas nasional, ras, etnis dan agama dari ancaman mengenai keberadaan mereka.

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide juga mencantumkan definisi genosida dan perbuatan yang digolongkan sebagai genosida. Pasal II konvensi ini menyatakan:

In the present Convention, genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:

- (a) Killing members of the group;*
- (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;*
- (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;*
- (d) Imposing measures intended to prevent births within the group;*
- (e) Forcibly transferring children of the group to another group.*

Berkaitan dengan etnis, dalam Pasal II *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* keberadaan etnis dilindungi dari segala tindakan yang dapat menyebabkan punahnya sebagian atau keseluruhan anggota

⁷¹ Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 2200 A (XXI) 16 Desember 1966

⁷² Ditetapkan oleh Konferensi Umum UNESCO pada 27 November 1978.

⁷³ Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 44/25 20 November 1989.

⁷⁴ Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 47/135 18 Desember 1992.

⁷⁵ UN, "The World Conference against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance" <http://www.un.org/WCAR/e-kit/background1.htm>, diunduh 13 Desember 2011.

kelompok etnis, baik dengan cara yang mencegah kelahiran bayi dalam kelompok etnis tertentu maupun menghilangkan nyawa anggota-anggota kelompok etnis tersebut. Pelaku genosida maupun yang merencanakan genosida⁷⁶ baik mereka adalah pemimpin yang bertanggung jawab secara konstitusional, pejabat publik, atau individu⁷⁷ dapat diadili melalui pengadilan di negara terjadinya genosida maupun melalui pengadilan internasional yang memiliki yurisdiksi.⁷⁸

2.1.2.2 *Convention Against Discrimination in Education*

Ditetapkan oleh Konferensi Umum UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation*) pada sesi kesebelas, Paris, 14 Desember 1960. Konvensi ini mulai berlaku pada 22 Mei 1962. *Convention Against Discrimination in Education* mengacu pada Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.⁷⁹ Konvensi ini melarang segala bentuk diskriminasi dalam pendidikan dan mempromosikan kesetaraan kesempatan dan perlakuan bagi semua orang dibidang pendidikan.⁸⁰

Pasal 1 ayat 1 *Convention Against Discrimination in Education* mendefinisikan diskriminasi sebagai berikut:

... the term 'discrimination' includes any distinction, exclusion, limitation or preference which, being based on race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic condition or birth, has the purpose or effect of nullifying or impairing equality of treatment in education and in particular:

- (a) *Of depriving any person or group of persons of access to education of any type or at any level;*
- (b) *Of limiting any person or group of persons to education of an inferior standard;*
- (c) *Subject to the provisions of Article 2 of this Convention, of establishing or maintaining separate educational systems or institutions for persons or groups of persons; or*

⁷⁶ *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Pasal III.

⁷⁷ *Ibid.*, Pasal IV.

⁷⁸ *Ibid.*, Pasal VI.

⁷⁹ Bagian “mengingat” dalam *Convention Against Discrimination in Education* menyatakan “*that the Universal Declaration of Human Rights asserts the principle of non-discrimination and proclaims that every person has the right to education*”.

⁸⁰ *Convention Against Discrimination in Education*, Pasal 2.

- (d) *Of inflicting on any person or group of persons conditions which are incompatible with the dignity of man.*

Dalam Pasal 5 ayat 1 huruf (c) Konvensi ini dinyatakan:

It is essential to recognize the right of members of national minorities to carry on their own educational activities, including the maintenance of schools and, depending on the educational policy of each State, the use or the teaching of their own language, provided however:

- (i) *That this right is not exercised in a manner which prevents the members of these minorities from understanding the culture and language of the community as a whole and from participating in its activities, or which prejudices national sovereignty;*
- (ii) *That the standard of education is not lower than the general standard laid down or approved by the competent authorities; and*
- (iii) *That attendance at such schools is optional.*

Convention Against Discrimination in Education menjamin kelompok yang terbentuk karena adanya perbedaan ras, bahasa, agama, kebangsaan, dan sebagainya, mendapatkan hak atas pendidikan dan terlibat dalam kegiatan pendidikan dan pengelolaan sekolah.

2.1.2.3 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 2106 (XX) 21 Desember 1965 dan mulai berlaku pada 4 Januari 1969. Sebelumnya pada tanggal 20 November 1963 negara-negara anggota PBB telah membuat sebuah deklarasi yaitu *United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* melalui Resolusi 1904 (XVIII). Deklarasi ini memuat penolakan terhadap diskriminasi rasial, penghentian segala bentuk diskriminasi rasial yang dilakukan oleh pemerintah dan sebagian masyarakat, penghentian propaganda supremasi ras atau warna kulit tertentu, dan langkah-langkah yang harus diambil negara-negara dalam penghapusan diskriminasi rasial.⁸¹ Untuk menindaklanjuti Deklarasi itu,

⁸¹ *Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, A/RES/18/1904.*

maka Komisi Hak Asasi Manusia PBB kemudian menetapkan *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*.⁸²

Dalam Pasal 1 ayat 1 Konvensi ini “diskriminasi rasial” diartikan sebagai:

...any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.

Pasal 5 Konvensi ini juga memberikan perlindungan terhadap hak-hak yang dapat dinikmati oleh warganegara tanpa adanya diskriminasi. Pasal 5 menyatakan sebagai berikut:

... States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights:

- (a) The right to equal treatment before the tribunals and all other organs administering justice;*
- (b) The right to security of person and protection by the State against violence or bodily harm, whether inflicted by government officials or by any individual group or institution;*
- (c) Political rights, in particular the right to participate in elections-to vote and to stand for election-on the basis of universal and equal suffrage, to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level and to have equal access to public service;*
- (d) Other civil rights, in particular:*
 - (i) The right to freedom of movement and residence within the border of the State;*
 - (ii) The right to leave any country, including one's own, and to return to one's country;*
 - (iii) The right to nationality;*
 - (iv) The right to marriage and choice of spouse;*
 - (v) The right to own property alone as well as in association with others;*
 - (vi) The right to inherit;*
 - (vii) The right to freedom of thought, conscience and religion;*
 - (viii) The right to freedom of opinion and expression;*
 - (ix) The right to freedom of peaceful assembly and association;*
- (e) Economic, social and cultural rights, in particular:*
 - (i) The rights to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work, to protection against unemployment, to equal pay for equal work, to just and favourable remuneration;*

⁸²Bagian “menimbang” dalam *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* menyatakan “that the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 20 November 1963 (General Assembly resolution 1904 (XVIII)) solemnly affirms the necessity of speedily eliminating racial discrimination throughout the world in all its forms and manifestations and of securing understanding of and respect for the dignity of the human person”.

- (ii) *The right to form and join trade unions;*
- (iii) *The right to housing;*
- (iv) *The right to public health, medical care, social security and social services;*
- (v) *The right to education and training;*
- (vi) *The right to equal participation in cultural activities;*
- (f) *The right of access to any place or service intended for use by the general public, such as transport hotels, restaurants, cafes, theatres and parks.*

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination memberikan perlindungan terhadap etnis dari praktik diskriminasi yang mengakibatkan kelompok etnistidak dapat menikmati hak-hak dasar seperti yang dinyatakan dalam Pasal 5 Konvensi ini. Negara peserta juga diminta untuk dapat mengambil langkah-langkah yang dapat menghilangkan praktik diskriminasi dan mempromosikan kesetaraan kesempatan dan hubungan baik antara orang-orang dari kelompok ras yang berbeda.⁸³

2.1.2.4 *International Covenant on Civil and Political Rights*

Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) 16 Desember 1966 dan mulai berlaku pada 23 Maret 1976. Ketentuan tentang minoritas dalam Kovenan ini diatur dalam Pasal 27 yang menyatakan sebagai berikut:

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.

Pasal 27 menjamin hak atas identitas nasional, etnis, agama, atau bahasa, dan hak untuk mempertahankan ciri-ciri yang ingin dipelihara dan dikembangkan oleh kelompok tersebut. Dalam pasal ini tidak ada ketentuan bagi negara-negara untuk menetapkan upaya-upaya khusus, akan tetapi negara-negara yang telah meratifikasi Kovenan ini diwajibkan menjamin bahwa semua individu dalam wilayah hukumnya menikmati haknya. Ketentuan dalam Pasal 27 tidak membedakan perlakuan yang diberikan negara kepada kelompok minoritas yang

⁸³ *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Pasal 2.

diakui atau tidak. Sehingga ketentuan ini berlaku baik bagi kelompok minoritas yang diakui oleh suatu negara maupun kelompok minoritas yang tidak mendapat pengakuan resmi negara.⁸⁴

2.1.2.5 *Declaration on Race and Racial Prejudice*

Ditetapkan oleh Konferensi Umum UNESCO pada sesi kedua puluh, 27 November 1978. Pasal 2 *Declaration on Race and Racial Prejudice* mendefinisikan rasisme secara luas, yaitu:

Any theory which involves the claim that racial or ethnic groups are inherently superior or inferior, thus implying that some would be entitled to dominate or eliminate others, presumed to be inferior, or which bases value judgements on racial differentiation, has no scientific foundation and is contrary to the moral and ethical principles of humanity.

Dalam Pasal 3 Deklarasi ini dinyatakan:

Any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, ethnic or national origin or religious intolerance motivated by racist considerations, which destroys or compromises the sovereign equality of States and the right of peoples to self-determination, or which limits in an arbitrary or discriminatory manner the right of every human being and group to full development is incompatible with the requirements of an international order which is just and guarantees respect for human rights; the right to full development implies equal access to the means of personal and collective advancement and fulfilment in a climate of respect for the values of civilizations and cultures, both national and world-wide.

Pasal 4 ayat 1 *Declaration on Race and Racial Prejudice* menyatakan sebagai berikut:

Any restriction on the complete self-fulfilment of human beings and free communication between them which is based on racial or ethnic considerations is contrary to the principle of equality in dignity and rights; it cannot be admitted.

Berbagai bentuk rasisme yang menyebabkan kelompok yang terbentuk didasarkan atas ras, warna kulit, etnis, kebangsaan maupun agama menjadi sasaran pengeliminasian merupakan sesuatu yang tidak dapat dibenarkan dengan

⁸⁴ Lihat juga Elsam, "Hak Kelompok Minoritas", <http://www.elsam.or.id/pdf/LEMBAR%20FAKTA%2018%20HAK%20KELOMPOK%20MINORITAS.pdf>.

alasan apapun. Begitu pula dengan pembatasan terhadap pemenuhan kebutuhan sebagai manusia dari kelompok-kelompok tersebut tidak diperbolehkan. Deklarasi ini juga meminta negara-negara untuk mengambil langkah yang tepat guna menghilangkan rintangan yang dihadapi kelompok-kelompok ras atau etnis dalam pemenuhan pendidikan dan standar hidup.⁸⁵

2.1.2.6 Convention on the Rights of the Child

Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 44/25 20 November 1989 dan mulai berlaku pada 2 September 1990. *Convention on the Rights of the Child* adalah perjanjian internasional yang mengakui hak asasi manusia bagi anak-anak. Definisi anak dalam konvensi ini adalah mereka yang belum berusia 18 tahun.⁸⁶

Konvensi ini melarang diskriminasi terhadap anak yang didasarkan pada alasan-alasan yang dinyatakan dalam Pasal 2, yaitu:

States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status.

Konvensi ini menetapkan bahwa negara peserta harus memastikan bahwa semua anak mendapat manfaat dari langkah-langkah perlindungan khusus dan bantuan;⁸⁷ memiliki akses ke layanan seperti perawatan, pendidikan, dan kesehatan;⁸⁸ dan hak-hak dasar lainnya. Anak-anak yang berasal dari kelompok minoritas juga mendapat perlindungan seperti yang tertera dalam Pasal 30 Konvensi ini yang menyatakan sebagai berikut:

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist, a child belonging to such a minority or who is indigenous shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practise his or her own religion, or to use his or her own language.

⁸⁵ *Declaration on Race and Racial Prejudice*, Pasal 5 ayat 2.

⁸⁶ *Convention on the Rights of the Child*, Pasal 1.

⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 4.

⁸⁸ *Ibid.*, Pasal 24 ayat 2 huruf (e).

Convention on the Rights of the Child memberikan jaminan perlindungan terhadap anak-anak untuk menikmati hak-hak mereka. Tidak boleh ada diskriminasi yang didasari oleh ras, etnis, agama, atau status lainnya yang menyebabkan anak tersebut tidak dapat menikmati hak-haknya.

2.1.2.7 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities

Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 47/135 18 Desember 1992. Deklarasi ini merupakan instrumen PBB yang menyebutkan hak khusus bagi kelompok minoritas dalam sebuah dokumen tersendiri. *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* selain berisi hak dari kelompok minoritas untuk memelihara dan memajukan identitas dan ciri-ciri mereka juga mengatur kewajiban-kewajiban negara.

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Perlindungan oleh negara atas eksistensi dan identitas kebangsaan, sukubangsa, budaya, agama dan bahasa mereka;⁸⁹
- b. Hak untuk menikmati kebudayaan mereka, hak untuk menganut dan menjalankan agama mereka dan menggunakan bahasa mereka sendiri baik dalam kelompok mereka maupun dalam masyarakat;⁹⁰
- c. Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan budaya, agama, sosial, ekonomi, dan publik;⁹¹
- d. Hak untuk turut serta dalam keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka di tingkat nasional dan regional;⁹²
- e. Hak untuk mendirikan dan mempertahankan perkumpulan mereka sendiri;⁹³

⁸⁹ *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, Pasal 1.

⁹⁰ *Ibid.*, Pasal 2 ayat 1.

⁹¹ *Ibid.*, Pasal 2 ayat 2.

⁹² *Ibid.*, Pasal 2 ayat 3.

- f. Hak untuk mengadakan dan mempertahankan hubungan damai dengan anggota-anggota lain dalam kelompok mereka dan dengan orang-orang yang termasuk dalam kelompok minoritas lain, baik dalam wilayah negara mereka sendiri maupun melampaui batas-batas negara;⁹⁴ dan
- g. Kebebasan untuk melaksanakan hak mereka tanpa diskriminasi, baik secara individu maupun dalam masyarakat dengan anggota-anggota lain dalam kelompok mereka.⁹⁵

Sedangkan kewajiban negara yang dituangkan dalam deklarasi ini dalam melindungi dan memajukan hak orang-orang yang termasuk dalam kelompok minoritas antara lain:

- a. Negara akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan bahwa orang-orang yang termasuk kaum minoritas dapat melaksanakan secara penuh dan efektif semua hak asasi manusia dan kebebasan dasar tanpa diskriminasi dan dengan kesamaan dihadapan hukum;⁹⁶
- b. Menciptakan kondisi-kondisi yang menguntungkan dan memungkinkan mereka mengekspresikan ciri-ciri dan memajukan kebudayaan, bahasa, agama, tradisi dan kebiasaan mereka;⁹⁷
- c. Memberikan mereka kesempatan yang cukup untuk mempelajari bahasa ibu mereka dan menggunakan dengan bahasa ibu mereka;⁹⁸
- d. Mendorong pemahaman akan kebudayaan, tradisi, bahasa, dan kebudayaan dari kaum minoritas yang berada di wilayah mereka, dan menjamin bahwa anggota kelompok minoritas mempunyai kesempatan yang cukup untuk memperoleh pemahaman mengenai masyarakat secara menyeluruh;⁹⁹

⁹³ *Ibid.*, Pasal 2 ayat 4.

⁹⁴ *Ibid.*, Pasal 2 ayat 5.

⁹⁵ *Ibid.*, Pasal 3

⁹⁶ *Ibid.*, Pasal 4 ayat 1.

⁹⁷ *Ibid.*, Pasal 4 ayat 2.

⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 4 ayat 3.

- e. Mengizinkan mereka untuk turut serta dalam kemajuan dan perkembangan ekonomi;¹⁰⁰
- f. Untuk mempertimbangkan kepentingan-kepentingan sah dari kaum minoritas dalam mengembangkan kebijaksanaan dan program nasional serta dalam perencanaan dan penerapan program kerja sama dan bantuan;¹⁰¹
- g. Untuk bekerja sama dengan negara-negara lain berkenaan dengan kaum minoritas, termasuk pertukaran informasi dan pengalaman-pengalaman, dalam rangka memajukan pemahaman dan kepercayaan satu sama lain;¹⁰²
- h. Untuk memajukan penghormatan terhadap hak yang terdapat dalam Deklarasi;¹⁰³
- i. Untuk memenuhi kewajiban dan ikrar dari negara-negara sebagaimana dicantumkan dalam perjanjian dan kesepakatan internasional di mana mereka menjadi negara pihak.¹⁰⁴

2.1.3 Analisa Terhadap Instrumen Hukum Internasional tentang Perlindungan Etnis

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia merupakan instrumen dasar untuk perlindungan hak asasi dan kebebasan manusia serta prinsip non-diskriminasi dan persamaan. Dalam kerangka perlindungan terhadap etnis dan kelompok minoritas lainnya, prinsip umum ini kemudian dirinci dalam ketentuan-ketentuan khusus yang tercantum dalam instrumen-instrumen internasional. Instrumen tersebut antara lain *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of*

⁹⁹ *Ibid.*, Pasal 4 ayat 4.

¹⁰⁰ *Ibid.*, Pasal 4 ayat 5.

¹⁰¹ *Ibid.*, Pasal 5.

¹⁰² *Ibid.*, Pasal 6.

¹⁰³ *Ibid.*, Pasal 7.

¹⁰⁴ *Ibid.*, Pasal 8.

Genocide;¹⁰⁵ *Convention Against Discrimination in Education*;¹⁰⁶ *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*;¹⁰⁷ *International Covenant on Civil and Political Rights*;¹⁰⁸ *Declaration on Race and Racial Prejudice*;¹⁰⁹ *Convention on the Rights of the Child*;¹¹⁰ dan Instrumen yang secara khusus menyebutkan hak bagi kelompok minoritas adalah *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*.¹¹¹

Instrumen-instrumen internasional ini saling melengkapi dengan unsur kekhususan perlindungan terhadap hak-hak yang diatur di dalamnya. Hak-hak yang dilindungi meliputi perlindungan terhadap genosida, penyiksaan dan perlakuan buruk, hak atas pendidikan, memajukan identitas, dan sebagainya. Dalam Pasal 27 *International Covenant on Civil and Political Rights*, perlindungan terhadap kelompok etnis minoritas yang ada di suatu negara tidak hanya ditujukan kepada kelompok etnis yang sudah diakui dan mendapatkan kewarganegaraan, kelompok etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan pun berhak menikmati hak-hak yang dilindungi dalam ketentuan tersebut.¹¹²

Beberapa ketentuan dalam instrumen-instrumen internasional tersebut menyatakan perlindungan terhadap hak individu. Etnis sebagai kelompok tetap berhak atas perlindungan tersebut. Hak yang diberikan terhadap kelompok etnis tersebut atas dasar penghormatan hak asasi manusia yang melekat pada individu sebagai anggota kelompok etnis.¹¹³

¹⁰⁵ Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 260 A (III) 9 Desember 1948.

¹⁰⁶ Ditetapkan oleh Konferensi Umum UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation*) pada sesi kesebelas, Paris, 14 Desember 1960.

¹⁰⁷ Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 2106 (XX) 21 Desember 1965.

¹⁰⁸ Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 2200 A (XXI) 16 Desember 1966

¹⁰⁹ Ditetapkan oleh Konferensi Umum UNESCO pada 27 November 1978.

¹¹⁰ Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 44/25 20 November 1989.

¹¹¹ Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 47/135 18 Desember 1992.

¹¹² Jelena Pejic, "Minority Rights in Internasional Law", *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 3, (John Hopkins University Press, Agustus 1997), hlm. 672.

Hak khusus yang diberikan kepada kelompok minoritas bukanlah merupakan hak istimewa. Hak khusus diberikan agar kelompok minoritas mampu menjaga keberlangsungan hidup, identitas, ciri-ciri, dan tradisi khasnya. Hak ini bertujuan untuk mencapai perlakuan yang sama. Perbedaan dalam memperlakukan kelompok atau individu yang termasuk kelompok minoritas hanya dibenarkan apabila dilakukan untuk memajukan persamaan dan kesejahteraan komunitas secara menyeluruh.

2.2 Fungsi Kewarganegaraan Bagi Kelompok Etnis

Salah satu unsur negara adalah warga negara.¹¹⁴ Dari berbagai teori yang dikembangkan dalam Ilmu Negara, negara ada untuk warga negaranya. Jika mengacu pada paham demokrasi, eksistensi negara adalah dari rakyat, untuk rakyat, dan oleh rakyat.¹¹⁵ Kewarganegaraan merupakan ikatan hukum antara seseorang dengan negaranya. Kewarganegaraan adalah hak asasi manusia yang fundamental dan dasar identitas, martabat, keadilan, perdamaian, dan keamanan.¹¹⁶ Kewarganegaraan selain memberikan seseorang sebuah identitas juga memungkinkan seseorang untuk menggunakan hak yang melekat padanya.¹¹⁷ Hak ini meliputi hak dalam politik, ekonomi, sosial, dan hak-hak lainnya.¹¹⁸

¹¹³ Nigel S. Rodley, "Conceptual Problems in the Protection of Minorities: Internasional Legal Developments", *Human Rights Quarterly*, Vol. 17, No. 1, (John Hopkins University Press, Agustus 1997), hlm. 49.

¹¹⁴ Warga negara merupakan salah satu syarat berdirinya suatu negara, hal ini berdasarkan Pasal 1 *Montevideo Convention 1933* yang berbunyi:

The State as a person of international law should possess the following qualifications: a permanent population, a defined territory, a government, a capacity to enter into relations with other states.

¹¹⁵ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. xiii.

¹¹⁶ UNHCR, "Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness", <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49be193f2.pdf>, diunduh 27 Juli 2011.

¹¹⁷ UNHCR, "Mencegah dan Mengurangi Keadaan Tanpa Kewarganegaraan: Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan", UNHCR, 2010, hlm. 1.

¹¹⁸ UNHCR, "Orang Tanpa Kewarganegaraan di Seluruh Dunia: Pertanyaan dan Jawaban", hlm. 6.

Seseorang yang tidak memiliki kewarganegaraan tidak mendapat perlindungan hukum, ia juga tidak dapat menikmati hak-hak sebagaimana mestinya, misalnya tidak dapat ikut serta dalam proses-proses politik karena tidak memiliki hak untuk memberikan suara;¹¹⁹ tidak terjaminnya hak atas pendidikan, hak atas perawatan kesehatan, hak atas pekerjaan; tidak memperoleh dokumen pernikahan; tidak dapat mengajukan permohonan untuk mendapatkan dokumen perjalanan; dan bagi mereka yang tidak memiliki kewarganegaraan dan berada diluar negara asal atau negara tempat tinggal sebelumnya dapat ditahan jika mereka kembali ke negara tersebut.¹²⁰

Individu-individu yang tergabung dalam suatu kelompok etnis, memerlukan kewarganegaraan untuk memberikan mereka perlindungan hukum terhadap keberadaan mereka. Sehingga mereka dapat mempertahankan keberadaan kelompok etnis mereka dan dapat menikmati hak-hak mereka sebagaimana warganegara lainnya. Ketiadaan kewarganegaraan pada anggota-anggota kelompok etnis dapat menyebabkan tindakan sewenang-wenang dari penguasa terhadap mereka seperti yang terjadi pada kelompok etnis Rohingya di Myanmar. Sebagian besar orang Rohingya tidak memiliki kewarganegaraan, hal ini mengakibatkan kebebasan bergerak orang Rohingya sangat terbatas. Mereka juga mengalami berbagai bentuk pemerasan dan dikenakan pajak secara sewenang-wenang, perampasan tanah, pengusiran paksa dan penghancuran rumah, dan pembatasan keuangan pada pernikahan. Mereka terus dipekerjakan sebagai buruh paksa di jalan dan di kamp-kamp militer.¹²¹

¹¹⁹ UNHCR, “Mencegah dan Mengurangi Keadaan Tanpa Kewarganegaraan: Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan”, hlm. 2.

¹²⁰ Marilyn Achiron, “Kewarganegaraan dan Tak Berkewarganegaraan: Buku Panduan untuk Anggota Parlemen”, (Inter-Parliamentary Union dan UNHCR), hlm. 6

¹²¹ *Amnesty International*, “Myanmar: the Rohingya Minority, Fundamental Rights denied”.

2.2.1 Pengertian dan Teori tentang Kewarganegaraan

Seperti halnya organisasi yang memiliki anggota, negara yang merupakan organisasi tertentu pun mempunyai anggota yang lazim disebut dengan warganegara.¹²² Menurut Abdul Bari Azed,

warganegara adalah sekelompok manusia yang ada dalam wewenang suatu negara. Hubungan keduanya adalah hubungan yang timbal balik, di mana masing-masing pihak mempunyai hak dan kewajiban.¹²³

Sedangkan menurut Thomas Janoski, warganegara adalah “...*passive and active membership of individuals in a nation-state with certain universalistic rights and obligations at a specified level of equality.*”¹²⁴

Setiap negara berdaulat dalam menentukan siapa yang menjadi warga negaranya, hal ini juga berarti tidak ada negara manapun yang berhak mencampuri masalah kewarganegaraan negara lain,¹²⁵ pun suatu negara tidak dapat menentukan siapa yang merupakan warga negara dari negara lain.¹²⁶

Seseorang dapat memperoleh atau kehilangan status kewarganegaraannya dengan dua cara.¹²⁷ Pertama, orang itu secara aktif berusaha untuk memperoleh atau melepaskannya. Cara ini biasa disebut dengan sistem (stelsel) aktif. Kedua, seseorang memperoleh atau kehilangan status kewarganegaraannya tanpa berbuat apapun. Cara ini sering disebut dengan sistem (stelsel) pasif.¹²⁸

¹²² Sudargo Gautama, *Warga Negara dan Orang Asing Berikut Peraturan dan Contoh-Contoh*, Bandung: Penerbit Alumni, 1992, hlm. 4.

¹²³ Abdul Bari Azed, *Intisari Kuliah Masalah Kewarganegaraan*, Jakarta: IND-HILL-CO, 1995, hlm. 1.

¹²⁴ Thomas Janoski, *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*, United Kingdom: Cambridge University Press, 1998, hlm.8

¹²⁵ Harsanto Nursadi, “Hukum Internasional”, <http://pustaka.ut.ac.id/puslata/bmp/modul/ISIP4131/M7.pdf>, diunduh 7 Agustus 2011.

¹²⁶ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 1994), hlm. 2.

¹²⁷ Ada dua jenis hak yang berkaitan erat dengan masalah ini, yaitu hak opsi dan hak repudiasi. Hak opsi adalah hak seseorang untuk memilih atau menerima tawaran kewarganegaraan suatu negara. Sedangkan hak repudiasi adalah hak seseorang untuk menolak tawaran kewarganegaraan suatu negara.

Asas kewarganegaraan adalah pedoman dasar bagi suatu negara untuk menentukan siapakah yang menjadi warga negaranya. Ada beberapa asas yang dikenal saat ini, antara lain asas kewarganegaraan yang dilihat dari segi kelahiran, yaitu *ius soli* dan *ius sanguinis*; dan asas kewarganegaraan dari segi perkawinan, yaitu asas kesatuan hukum dan asas persamaan derajat.¹²⁹

2.2.1.8 Dari Segi Kelahiran

Menurut asas ini, seseorang mendapatkan kewarganegaraannya berdasarkan kelahirannya. Ada dua teori kewarganegaraan yang melandaskan pada kelahiran seseorang, yaitu *ius soli* dan *ius sanguinis*. Kedua istilah ini berasal dari bahasa latin. *Ius* yang berarti hukum, dalil, atau pedoman; *soli* yang berasal dari kata *solum* yang memiliki arti negeri, tanah, atau daerah, jadi *ius soli* berarti pedoman yang berdasarkan tempat atau daerah. Dalam kaitannya dengan kewarganegaraan, yang dimaksud dengan *ius soli* adalah kewarganegaraan seseorang yang ditentukan berdasarkan tempat kelahirannya. Misalnya seorang anak yang lahir di negara X akan mendapatkan kewarganegaraan dari negara X. Sementara itu, *sanguinis* berasal dari kata *sanguis* yang berarti darah. Jadi *ius sanguinis* berarti pedoman yang berdasarkan darah atau keturunan. Dalam kaitannya dengan kewarganegaraan, yang dimaksud dengan *ius sanguinis* adalah kewarganegaraan seseorang yang ditentukan oleh keturunan. Misalnya seorang anak yang lahir dari orang tua yang berkewarganegaraan Y akan mendapatkan kewarganegaraan dari negara Y.¹³⁰

Setiap negara bebas menggunakan asas yang ingin diterapkan. Ada yang menganut asas *ius soli*, ada pula yang menganut asas *ius sanguinis*.¹³¹ Perbedaan

¹²⁸ Koerniatmanto Soetoprawiro, *op. cit.*, hlm. 3-4.

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 9-10.

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 10.

¹³¹ Negara yang memilih asas *ius sanguinis* pada umumnya merupakan negara emigrasi (negara yang warganya banyak merantau ke luar negeri), tujuannya adalah untuk mempertahankan hubungan pertalian antara negara dengan warganya. Kebalikannya, asas *ius soli* umumnya digunakan oleh negara imigrasi (negara yang warganya pada prinsipnya merupakan kaum pendatang), terutama negara yang masih sedikit jumlah penduduknya, negara-negara ini

ini dapat menimbulkan seseorang tidak memiliki kewarganegaraan atau memiliki lebih dari satu kewarganegaraan. Misalnya, negara X menganut asas *ius soli*, sedangkan negara Y menganut asas *ius sanguinis*. *Apatride* terjadi bila orang tua berkewarganegaraan X dan anaknya lahir di negara Y. Anak tersebut tidak memiliki kewarganegaraan karena baik dari negara tempat kelahiran anak tersebut yang menganut asas bahwa anak tersebut mengikuti kewarganegaraan orang tuanya, maupun karenanegara asal orang tuanya yang tidak memberikan kewarganegaraannya karena anak tersebut lahir di negara lain. *Bipatride* terjadi bila orang tua berkewarganegaraan Y dan anaknya lahir di negara X. Masing-masing negara memberikan kewarganegaraannya kepada anak tersebut. Negara Y memberikan kewarganegaraannya karena orang tua anak tersebut berkewarganegaraan Y, sedangkan negara X juga memberikan kewarganegaraannya karena anak tersebut lahir di negara X.¹³²

Dalam kaitannya dengan perlindungan terhadap kelompok etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan, pemberian kewarganegaraan dengan menggunakan asas *ius soli* lebih menguntungkan karena dapat mengurangi jumlah orang yang tidak memiliki kewarganegaraan. Dalam asas ini seseorang mendapatkan kewarganegaraan berdasarkan tempat kelahirannya, tidak melihat status kewarganegaraan orangtua.

2.2.1.9 Dari Segi Perkawinan

Suatu perkawinan campuran¹³³ dapat menyebabkan perubahan status kewarganegaraan seseorang. Ada dua asas yang digunakan dalam hal ini, yaitu asas kesatuan hukum dan asas persamaan derajat. Asas kesatuan hukum bertolak dari hakikat ikatan suami istri dalam keluarga. Koerniatmanto mengatakan bahwa:

Keluarga merupakan inti masyarakat. Masyarakat akan sejahtera apabila didukung oleh keluarga-keluarga yang sehat dan tidak terpecah. Dalam menyelenggarakan kehidupan bermasyarakatnya suatu keluarga ataupun suami-istri yang baik perlu mencerminkan adanya suatu kesatuan yang bulat. Perlu

berkepentingan untuk mengasimilasi warga-warga asing yang masuk ke negerinya untuk menjadi warga mereka.

¹³² Koerniatmanto Soetoprawiro, *op. cit.* hlm. 10-11.

¹³³ Perkawinan campuran ialah perkawinan antara dua orang yang tunduk pada hukum yang berlainan, hal ini disebabkan adanya perbedaan kewarganegaraan.

adanya suatu kesatuan dalam keluarga. Guna mendukung terciptanya kesatuan dalam keluarga, para anggota keluarga harus tunduk pada hukum yang sama.¹³⁴

Pada umumnya dalam asas ini, pihak istri yang mengikuti kewarganegaraan suami. Kemudian muncul suatu gerakan emansipasi wanita yang menganggap asas kesatuan hukum ini merendahkan derajat wanita karena wanita harus selalu mengikuti kewarganegaraan suaminya. Gerakan ini berpendapat wanita sama seperti laki-laki yang memiliki kebebasan untuk memilih. Sehingga munculah asas persamaan derajat dalam menentukan kewarganegaraan dari segi perkawinan. Dalam asas persamaan derajat, suatu perkawinan tidak merubah status kewarganegaraan masing-masing pihak.¹³⁵

Penggunaan asas kewarganegaraan dari segi perkawinan yang berbeda antar negara pun dapat menimbulkan status *bipatride* maupun *apatride*. Melalui perkawinan seorang wanita¹³⁶ dapat memiliki kewarganegaraan lebih dari satu atau kehilangan kewarganegaraannya. Misalnya, negara X menganut asas kesatuan hukum sedangkan negara Y menganut asas persamaan derajat. *Bipatride* terjadi bila seorang laki-laki yang berasal dari negara X menikah dengan seorang wanita dari negara Y. Sebaliknya, *apatride* terjadi bila seorang laki-laki yang berasal dari negara Y menikah dengan seorang wanita dari negara X.¹³⁷

Dalam kaitannya dengan perlindungan terhadap kelompok etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan, pemberian kewarganegaraan dengan menggunakan asas perkawinan baik asas kesatuan hukum maupun asas persamaan derajat, keduanya dapat mengurangi jumlah orang yang tidak memiliki kewarganegaraan. Dalam asas persamaan derajat, seseorang yang tidak memiliki kewarganegaraan baik istri maupun suami dapat memilih untuk mempertahankan

¹³⁴ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, hlm. 12.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 13.

¹³⁶ Dalam hal ini wanita yang lebih banyak menjadi objek karena seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, dalam asas kesatuan hukum, pada umumnya wanita yang mengikuti kewarganegaraan suaminya, sedangkan dalam asas persamaan derajat, wanita dapat mempertahankan kewarganegaraannya.

¹³⁷ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, hlm. 14.

kewarganegaraannya atau mengikuti pasangannya. Sehingga tidak menjadi soal siapa yang tidak memiliki kewarganegaraan selama salah satu pasangannya memiliki kewarganegaraan. Tetapi dalam asas kesatuan hukum yang pada umumnya istri yang mengikuti kewarganegaraan suami, jika suami yang tidak memiliki kewarganegaraan, maka istrinya terancam kehilangan kewarganegaraannya. Oleh karena itu, jika ditujukan untuk mengurangi jumlah orang yang tidak memiliki kewarganegaraan, penggunaan asas kesatuan hukum diterapkan jika yang tidak memiliki kewarganegaraan adalah istri, bukan suami.

2.2.2 Pengaturan Mengenai Kewarganegaraan dalam Instrumen Hukum Internasional dan Regional

Kewarganegaraan adalah hak asasi manusia dan landasan identitas, martabat, keadilan, perdamaian, dan keamanan. Menjadi orang yang tidak memiliki kewarganegaraan berarti tidak memiliki perlindungan hukum atau hak untuk berpartisipasi dalam proses politik, tidak mendapat akses yang memadai untuk kesehatan dan pendidikan, prospek kerja yang buruk dan kemiskinan, pembatasan hak kekayaan sendiri, pembatasan perjalanan, pengucilan sosial, kerentanan terhadap perdagangan manusia, pelecehan, dan kekerasan.¹³⁸ Dalam hukum internasional hanya warga negaralah yang dapat masuk dan menetap dalam suatu negara. Oleh karena itu, orang-orang tanpa kewarganegaraan dapat berakhir tanpa status kependudukan, bahkan lebih buruk lagi yaitu penahanan jangka panjang.¹³⁹

Orang yang tidak memiliki kewarganegaraan bisa ditemukan hampir disemua wilayah di dunia. Kelompok yang paling rentan dari kategori ini adalah Rohingya di Myanmar dan di beberapa wilayah Asia,¹⁴⁰ Bidun di Timur Tengah, Roma di Eropa, anak-anak migran Haiti di Karibia, orang-orang dari blok Soviet terdahulu, Kurdi yang dihilangkan kewarganegaraannya, sebagian orang

¹³⁸ UNHCR, "Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness".

¹³⁹ UNHCR, "Mencegah dan Mengurangi Keadaan Tanpa Kewarganegaraan: Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan", hlm.2.

¹⁴⁰ Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam Bab 4 skripsi ini.

Palestina, dan kelompok-kelompok tertentu di Thailand. Banyak faktor yang menyebabkan situasi mereka yang terlantar, seperti perubahan politik, pengusiran orang dari suatu wilayah, diskriminasi, pemberian kewarganegaraan yang hanya didasarkan pada keturunan, dan hukum yang mengatur perkawinan dan pencatatan kelahiran.¹⁴¹

Sejumlah besar instrumen internasional dan regional menegaskan hak seseorang atas kewarganegaraan. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948¹⁴² menyatakannya dalam Pasal 15 yaitu bahwa "setiap orang memiliki hak untuk berkewarganegaraan,"¹⁴³ dan bahwa "tidak seorangpun dapat secara sewenang-wenang dicabut kewarganegaraannya, atau ditolak haknya untuk mengganti kewarganegaraannya."¹⁴⁴

2.2.2.1 *Convention Relating to the Stateless Persons*

Ditetapkan dalam *Conference of Plenipotentiaries convened by Economic and Social Council* melalui Resolusi 526 A (XVII) 26 April 1954 dan mulai berlaku pada 6 Juni 1960. Konvensi 1954 merupakan instrumen hukum internasional utama yang mendefinisikan dan mengatur status dan perlakuan terhadap orang-orang tanpa kewarganegaraan. Dalam Pasal 1 Konvensi 1954 dikatakan bahwa yang dimaksud dengan orang tanpa kewarganegaraan adalah "a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law". Rumusan ini diakui sebagai hukum kebiasaan internasional.¹⁴⁵

Konvensi ini menyatakan bahwa orang-orang tanpa kewarganegaraan dapat mempertahankan hak dan kebebasan mendasar tanpa diskriminasi.¹⁴⁶ Hak

¹⁴¹ UNHCR, "Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness".

¹⁴² Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 217 (III) 10 Desember 1948.

¹⁴³ *Universal Declaration of Human Rights*, Pasal 15 ayat (1).

¹⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 15 ayat (2).

¹⁴⁵ UNHCR, "Melindungi Hak-Hak Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan: Konvensi 1954 tentang Status Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan", UNHCR, 2010, hlm. 4

¹⁴⁶ *Convention Relating to The Stateless Persons*, Pasal 3.

tersebut termasuk hak milik,¹⁴⁷ akses gratis ke pengadilan,¹⁴⁸ akses terhadap pekerjaan,¹⁴⁹ perumahan setidaknya seperti yang diberikan kepada orang asing,¹⁵⁰ dan pendidikan dasar dan bantuan publik setara dengan apa yang warga negara terima.¹⁵¹

Convention Relating to the Stateless Persons berdasar pada asas pokok yaitu tidak seorangpun yang tidak berkewarganegaraan dapat diperlakukan lebih buruk dari orang asing manapun yang berkewarganegaraan. Hak lain yang dijamin dalam konvensi ini dan tidak diatur dalam konvensi manapun adalah hak akan bantuan administrasi kepada orang-orang tanpa kewarganegaraan,¹⁵² hak akan identitas diri,¹⁵³ dan dokumen perjalanan,¹⁵⁴ dan mengecualikan orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan ini dari persyaratan-persyaratan timbal balik.¹⁵⁵

2.2.2.2 *Convention on the Nationality of Married Women*

Ditetapkan melalui Reolusi Majelis Umum 1040 (XI) 29 Januari 1957 dan mulai berlaku pada 11 Agustus 1958. *Convention on The Nationality of Married Women* melindungi kewarganegaraan wanita dalam hal kehilangan atau akuisisi kewarganegaraan oleh suaminya. Latar belakang konvensi ini adalah karena status hukum wanita yang dikaitkan dengan pernikahan, hal ini membuat wanita bergantung pada kewarganegaraan suami mereka daripada wanita sebagai individu yang berdiri sendiri.¹⁵⁶

¹⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 13.

¹⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 16.

¹⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 17.

¹⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 21.

¹⁵¹ *Ibid.*, Pasal 22.

¹⁵² *Ibid.*, Pasal 25.

¹⁵³ *Ibid.*, Pasal 27.

¹⁵⁴ *Ibid.*, Pasal 28.

¹⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 7.

¹⁵⁶ Bagian “mengingat” *Convention on The Nationality of Married Women* menyatakan “that, conflicts in law in practice with reference to nationality arise as a result of provisions

Ketentuan dalam konvensi tersebut menyatakan sebagai berikut:

Article 1

Each Contracting State agrees that neither the celebration nor the dissolution of a marriage between one of its nationals and an alien, nor the change of nationality by the husband during marriage, shall automatically affect the nationality of the wife.

Article 2

Each Contracting State agrees that neither the voluntary acquisition of the nationality of another State nor the renunciation of its nationality by one of its nationals shall prevent the retention of its nationality by the wife of such national.

Article 3

1. Each Contracting State agrees that the alien wife of one of its nationals may, at her request, acquire the nationality of her husband through specially privileged naturalization procedures; the grant of such nationality may be subject to such limitations as may be imposed in the interests of national security or public policy.

Dengan adanya konvensi ini, wanita tidak lagi mengikuti kewarganegaraan suaminya karena alasan pernikahan. Ia berhak mempertahankan kewarganegaraannya.

2.2.2.3 Convention on the Reduction of Statelessness

Ditetapkan pada 30 Agustus 1961 oleh *Conference of Plenipotentiaries*¹⁵⁷ melalui Resolusi Majelis Umum 896 (IX) 4 Desember 1954. Mulai berlaku pada 13 Desember 1975. Konvensi 1961 menguraikan mekanisme untuk mencegah dan mengurangi keadaan tanpa kewarganegaraan. Pasal 1 sampai Pasal 4 mengatur ketentuan tentang perlindungan keadaan tanpa kewarganegaraan pada anak-anak. Negara harus memastikan akses terhadap kewarganegaraan bagi anak yang kemungkinan akan tidak berkewarganegaraan jika anak tersebut lahir di wilayah negaranya atau lahir diluar negeri kemudian datang ke negaranya; Pasal 5 sampai Pasal 7 melindungi kepemilikan kewarganegaraan atau jaminan perolehan kewarganegaraan lain sebelum pengambilan kewarganegaraan seseorang; Pasal 8

concerning the loss or acquisition of nationality by women as a result of marriage, of its dissolution or of the change of nationality by the husband during marriage”.

¹⁵⁷ *Conference of Plenipotentiaries* bertemu pada 1959 dan berkumpul kembali pada tahun 1961.

dan Pasal 9 mengatur tentang larangan penghilangan kewarganegaraan kecuali jika orang tersebut mendapatkannya dengan cara yang tidak sah; Pasal 10 memberikan jaminan terhadap penolakan tanpa kewarganegaraan dalam kasus transfer wilayah; dan memastikan proses dan jaminan prosedural mengenai keputusan kewarganegaraan, termasuk pemberitahuan yang memadai dan hak untuk banding independen.

2.2.2.4 *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*

Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 2106 (XX)21 Desember 1965 dan mulai berlaku pada 4 Januari 1969. Pasal 5 *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* mewajibkan negara untuk menjamin hak setiap orang, tanpa membedakan ras, warna kulit, atau asal-usul kebangsaan atau etnis untuk kesetaraan di depan hukum dan menikmati hak-hak yang ada, salah satunya adalah hak atas kewarganegaraan.

Pasal 5 menyatakan sebagai berikut:

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 right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights:

- A. *The right to equal treatment before the tribunals and all other organs administering justice;*
- B. *The right to security of person and protection by the State against violence or bodily harm, whether inflicted by government officials or by any individual group or institution;*
- C. *Political rights, in particular the right to participate in elections-to vote and to stand for election-on the basis of universal and equal suffrage, to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level and to have equal access to public service;*
- D. *Other civil rights, in particular:*
 - ...
 - (iii) *The right to nationality;*
 - ...

Hak atas kewarganegaraan merupakan salah satu hak sipil yang dijamin dalam *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial*

Discrimination dan dalam pelaksanaan hak tersebut tidak boleh ada diskriminasi dengan alasan apapun.

2.2.2.5 *International Covenant on Civil and Political Rights*

Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) 16 Desember 1966 dan mulai berlaku pada 23 Maret 1976. Dalam Pasal 24 ayat 2 *International Covenant on Civil and Political Rights* menyatakan bahwa "*every child shall be registered immediately after birth and shall have a name*".

Sedangkan dalam Pasal 24 ayat 3 dikatakan bahwa "*every child has the right to acquire a nationality*". Ketentuan ini bertujuan untuk mencegah anak dari ketiadaan perlindungan negara karena anak tersebut tidak memiliki kewarganegaraan. Ketentuan ini tidak mengharuskan suatu negara untuk memberikan kewarganegaraannya untuk setiap anak yang lahir di wilayah negara tersebut. Namun, negara diminta untuk melakukan tindakan yang tepat, baik secara internal maupun bekerjasama dengan negara lain, untuk memastikan bahwa setiap anak memiliki kewarganegaraan ketika ia dilahirkan. Dalam hal ini, tidak ada diskriminasi sehubungan dengan akuisisi kewarganegaraan dalam hukum nasional negara tersebut baik untuk anak-anak sah, anak yang lahir diluar nikah, anak yang lahir dari orang tua yang tidak memiliki kewarganegaraan, maupun anak yang didasarkan oleh status kewarganegaraan salah satu atau kedua orang tua.¹⁵⁸

2.2.2.6 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*

Ditetapkan oleh Majelis Umum PBB pada 18 Desember 1979 dan mulai berlaku pada 3 September 1981. Pasal 9 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* berisi ketentuan bagi negara peserta untuk memberikan wanita hak yang sama dengan laki-laki untuk memperoleh,

¹⁵⁸Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "General Comment No. 17: Rights of the child (Art. 24) : . 07/04/1989.", <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/cc0f1f8c391478b7c12563ed004b35e3?Opendocument>, diunduh 8 Agustus 2011.

mengubah, atau mempertahankan kewarganegaraan mereka dan untuk memberikan kewarganegaraan pada anak-anak mereka.

Pasal 9 konvensi ini berbunyi:

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 with men with respect to the nationality of their children.*

Dengan ketentuan tersebut, seorang anak dapat terhindar dari keadaan tanpa kewarganegaraan karena seorang wanita memiliki hak untuk memberikan kewarganegaraannya kepada anaknya.

2.2.2.7 Convention on the Rights of the Child

Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 44/25 20 November 1989 dan mulai berlaku pada 2 September 1990. Perlindungan terhadap kewarganegaraan dalam konvensi ini dimulai sejak kelahiran anak. Ketentuan mengenai hal ini dalam *Convention on the Rights of the Child* dinyatakan sebagai berikut:

Article 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.*

Article 8

States Parties undertake to respect the right of the child to preserve his or her identity, including nationality, name and family relations as recognized by law without unlawful interference.

Convention on the Rights of the Child 1989 juga membawa ketentuan yang sama dengan *International Covenant on Civil and Political Rights*, negara harus menjamin hak-hak ini terutama apabila anak akan tidak berkewarganegaraan.

Perbedaan antara *Convention on the Rights of the Child* dengan *International Covenant on Civil and Political Rights* adalah *Convention on the Rights of the Child* juga mengatur tentang hak anak untuk mengetahui dan diasuh oleh orang tuanya.

2.2.2.8 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families

Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 45/158 18 Desember 1990 dan mulai berlaku pada 1 Juli 2003. Konvensi ini mengatur hal yang sama dengan konvensi yang telah disebutkan sebelumnya. Pasal 29 dari *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* juga mencantumkan hak atas kewarganegaraan bagi anak pekerja migran. Pasal ini menyatakan bahwa “*Each child of a migrant worker shall have the right to a name, to registration of birth and to a nationality.*”

2.2.2.9 Konvensi-Konvensi Eropa

European Convention on Human Rights 1950¹⁵⁹ tidak secara eksplisit mereferensi hak kewarganegaraan, tetapi kewarganegaraan tunduk pada persyaratan yang ada, misalnya, Protokol 4 *Protecting certain Additional Rights* menjamin kebebasan bergerak dan melarang pengusiran warga negara dan pengusiran kolektif orang asing. Pasal 4 protokol ini menyatakan “*collective expulsion of aliens is prohibited*”.

Konvensi lainnya adalah *European Convention on Nationality* 1997¹⁶⁰ yang berusaha menghindari keadaan tanpa kewarganegaraan dengan mengatur kehilangan dan pengambilalihan kewarganegaraan. Dalam Pasal 4 *European Convention on Nationality*, dinyatakan bahwa:

The rules on nationality of each State Party shall be based on the following principles:

a. everyone has the right to a nationality;

¹⁵⁹ Ditetapkan oleh Dewan Eropa pada 4 November 1950 dan mulai berlaku pada 3 September 1953.

¹⁶⁰ Ditetapkan oleh Dewan Eropa pada 6 November 1997 dan mulai berlaku pada 1 Maret 2000.

- b. *statelessness shall be avoided;*
- c. *no one shall be arbitrarily deprived of his or her nationality;*
- d. *neither marriage nor the dissolution of a marriage between a national of a State Party and an alien, nor the change of nationality by one of the spouses during marriage, shall automatically affect the nationality of the other spouse.*

Pasal 5 ayat 1 konvensi ini menganut asas non-diskriminasi.

The rules of a State Party on nationality shall not contain distinctions or include any practice which amount to discrimination on the grounds of sex, religion, race, colour or national or ethnic origin.

Pengaturan perlindungan dari keadaan tanpa kewarganegaraan yang dimuat dalam *European Convention on Nationality* ini memuat hal-hal yang menyebabkan seseorang kehilangan tanpa kewarganegaraan dan pencegahan terhadap kehilangan kewarganegaraan dari hal-hal tersebut.

2.2.2.10 Kawasan Amerika

American Declaration of the Rights and Duties of Man disahkan dalam *the Ninth International Conference of American States* di Bogotá, Colombia pada 1948. Pasal 19 Deklarasi ini menyatakan:

Every person has the right to the nationality to which he is entitled by law and to change it, if he so wishes, for the nationality of any other country that is willing to grant it to him.

Kemudian Deklarasi ini menjadi salah satu pertimbangan dalam *American Convention on Human Rights*. Konvensi ini disahkan saat *Inter-American Specialized Conference on Human Rights* pada 22 November 1969 dan mulai berlaku pada 18 Juli 1978. Pasal 20 Konvensi ini menyatakan bahwa:

1. *Every person has the right to a nationality.*
2. *Every person has the right to the nationality of the state in whose territory he was born if he does not have the right to any other nationality.*
3. *No one shall be arbitrarily deprived of his nationality or of the right to change it.*

Pasal tersebut menetapkan bahwa setiap orang memiliki hak atas kewarganegaraan dari negara dimana ia dilahirkan jika ia tidak memiliki hak kewarganegaraan dari negara lainnya. Ketentuan dalam pasal tersebut tidak membedakan latar belakang kewarganegaraan orangtua dari anak, sehingga ketentuan tersebut dapat mengurangi jumlah orang yang tidak memiliki kewarganegaraan.

2.2.2.11 Piagam-Piagam Afrika

*African Charter on Human and Peoples' Rights*¹⁶¹ tidak memiliki istilah khusus tentang “tanpa kewarganegaraan”, tetapi melarang pengusiran massal yang bukan warga negaranya atas dasar diskriminatif. Pasal 12 ayat 5 piagam ini menyatakan sebagai berikut: “*The mass expulsion of non-nationals shall be prohibited. Mass expulsion shall be that which is aimed at national, racial, ethnic or religious groups.*”

Piagam lainnya adalah *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*¹⁶². Dalam Pasal 6 *African Charter on the Rights and Welfare of the Child* ketentuan mengenai kewarganegaraan dinyatakan sebagai berikut:

Article 6

1. *Every child shall have the right from his birth to a name.*
2. *Every child shall be registered immediately after birth.*
3. *Every child has the right to acquire a nationality.*
4. *States Parties to the present Charter shall undertake to ensure that their Constitutional legislation recognize the principles according to which a child shall acquire the nationality of the State in the territory of which he has been born if, at the time of the child's birth, he is not granted nationality by any other State in accordance with its laws.*

Ketentuan dalam piagam ini juga mengatur perlindungan seseorang dari keadaan tanpa kewarganegaraan yang dimulai sejak lahir.

¹⁶¹ Ditetapkan pada 27 Juni 1981 dan mulai berlaku pada 21 Oktober 1986.

¹⁶² Ditetapkan pada 11 Juli 1990 dan mulai berlaku pada 29 November 1999.

2.2.2.12 Commonwealth of Independent States Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms

Ditetapkan pada 26 Mei 1995 dan mulai berlaku pada 11 Agustus 1998. *Commonwealth of Independent States Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms* juga mengakomodasi ketentuan mengenai kewarganegaraan dalam Pasal 24. Pasal 24 menyatakan bahwa:

1. *Everyone shall have the right to citizenship.*
2. *No one shall be arbitrarily deprived of his citizenship or of the right to change it.*

Hak atas kewarganegaraan dalam Konvensi ini diakui sebagai hak untuk setiap orang tanpa membedakan warna kulit, etnis dan lainnya. Kewarganegaraan yang sudah dimiliki seseorang tidak dapat dicabut secara sewenang-wenang oleh siapapun bahkan oleh negara dimana orang tersebut memiliki kewarganegaraannya.

2.2.2.13 Covenant on the Rights of the Child in Islam

Ditetapkan pada Juni 2005 dalam *the 32nd Islamic Conference of Foreign Ministers in Sana'a, Yaman*. Pasal 7 *Covenant on the Rights of the Child in Islam* dinyatakan:

1. *A child shall, from birth, have right to a good name, to be registered with authorities concerned, to have his nationality determined and to know his/her parents, all his/her relatives and foster mother.*
2. *States Parties to the Covenant shall safeguard the elements of the child's identity, including his/her name, nationality, and family relations in accordance with their domestic laws and shall make every effort to resolve the issue of statelessness for any child born on their citizens outside their territory.*
3. *The child of unknown descent or who is legally assimilated to this status shall have the right to guardianship and care but without adoption. He shall have a right to a name, title and nationality.*

Kovenan ini menjamin hak kewarganegaraan untuk anak dan bahwa negara pihak akan melakukan segala upaya untuk menyelesaikan masalah tanpa kewarganegaraan untuk setiap anak yang lahir di wilayah mereka atau kepada warga negara mereka diluar wilayah mereka.

2.2.3 Analisa Terhadap Instrumen Hukum Internasional tentang Hak Berkewarganegaraan

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 merupakan instrumen dasar tentang hak asasi manusia yang mengatur hak atas kewarganegaraan. Instrumen-instrumen internasional lainnya juga melengkapi ketentuan ini, seperti penegasan perlindungan seseorang terhadap keadaan tanpa kewarganegaraan yang dimulai sejak lahir. Pengaturan mengenai perlindungan keadaan tanpa kewarganegaraan dalam instrumen-instrumen tersebut tidak membedakan perlindungan yang diberikan oleh negara. Karena hak atas kewarganegaraan ini merupakan salah satu hak asasi manusia yang dasar maka setiap orang berhak menikmatinya tanpa diskriminasi. Dalam kerangka perlindungan terhadap etnis, ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam instrumen-instrumen tersebut dapat mencegah kelompok-kelompok etnis minoritas dari keadaan tanpa kewarganegaraan.

Kondisi diskriminasi dan pelanggaran HAM yang dialami kelompok etnis minoritas terkadang membuat kelompok etnis ini mengungsi ke negara lain. Bagi anak yang baru lahir dari kelompok etnis tersebut baik yang terpaksa mengungsi ke negara lain maupun tetap berada di negara asalnya, anak tersebut mendapat jaminan perolehan kewarganegaraan seperti yang tertera dalam *International Covenant on Civil and Political Rights*, *Convention on the Rights of the Child*, dan *Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Migrant Convention)*. Dalam instrumen hukum tersebut perlindungan terhadap keadaan tanpa kewarganegaraan dimulai sejak saat anak tersebut lahir. Negara dimana anak tersebut lahir diminta untuk melakukan tindakan yang tepat, baik secara internal maupun bekerjasama dengan negara lain, untuk memastikan bahwa setiap anak memiliki kewarganegaraan ketika ia dilahirkan tanpa membedakan apakah orangtua dari anak tersebut berkewarganegaraan atau tidak.

Perlindungan terhadap keadaan tanpa kewarganegaraan bagi etnis dapat melalui perkawinan. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam perkawinan, kewarganegaraan seseorang dapat berubah maupun dipertahankan, sehingga perkawinan merupakan salah satu cara untuk mengurangi keadaan tanpa kewarganegaraan. Instrumen hukum internasional yang memiliki ketentuan tentang perlindungan kewarganegaraan khususnya wanita adalah *Convention on*

The Nationality of Married Women dan *Convention on the elimination of All Forms of discrimination against Women*.

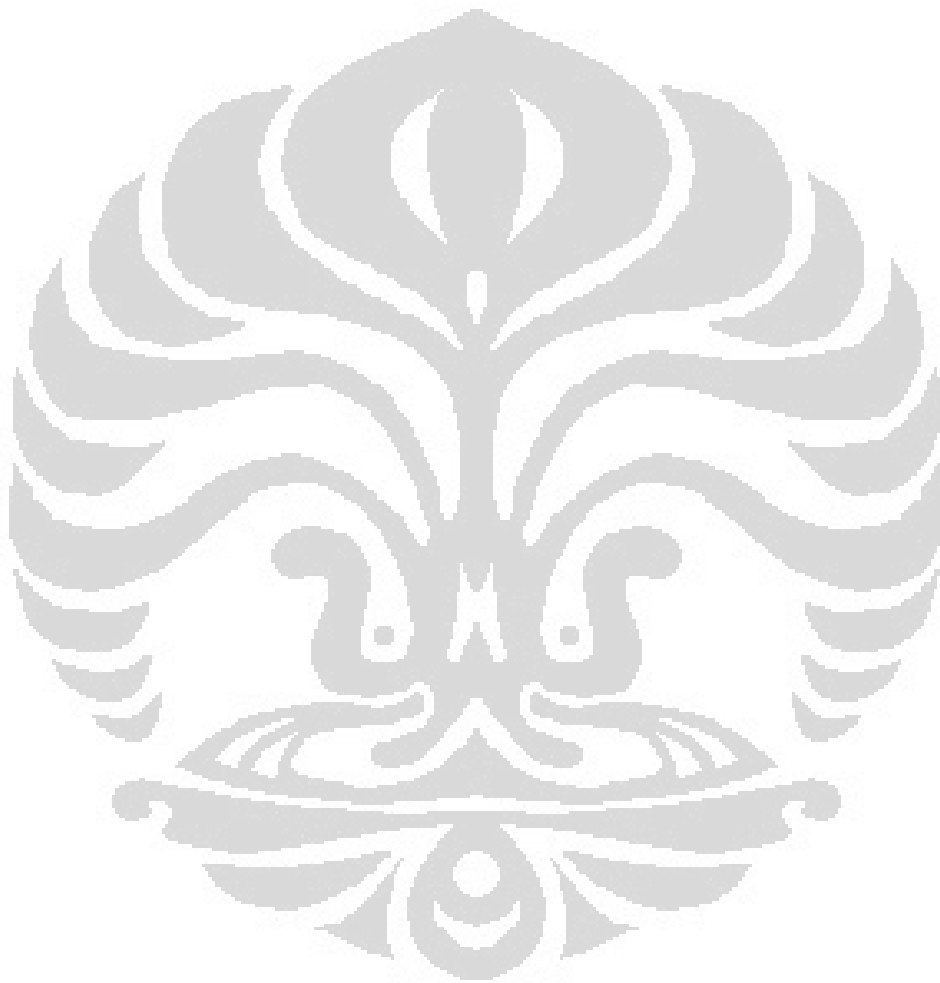
Instrumen hukum internasional yang khusus membahas tentang tak berkewarganegaraan adalah *Convention Relating to The Status of Stateless Persons* 1954 dan *Convention on The Reduction of Statelessness* 1961. Konvensi 1954 merupakan instrumen hukum primer internasional yang mendefinisikan dan mengatur status dan perlakuan terhadap orang-orang tanpa kewarganegaraan. Sedangkan konvensi 1961 menguraikan mekanisme untuk mencegah dan mengurangi keadaan tanpa kewarganegaraan. Dalam kaitannya dengan perlindungan terhadap etnis, kedua konvensi ini merupakan jaminan perlindungan terhadap kelompok etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan dan perlakuan minimal yang harus diterapkan bagi kelompok etnis tersebut.

Bagi kelompok etnis minoritas yang terdapat di Eropa, Amerika, maupun Afrika terdapat perlindungan khusus bagi mereka karena dalam kawasan regional dari masing-masing benua memiliki instrumen hukum regional yang juga melindungi orang-orang dari keadaan tanpa kewarganegaraan antara lain *American Convention on Human Rights* 1969, *Commonwealth of Independent States Convention on Human rights and Fundamental Freedoms* 1995, *European Convention on Nationality* 1997, *African Charter on the Rights and Welfare of the Child* 1999, dan *Covenant on the Rights of the Child in Islam* 2005.

Instrumen hukum regional lainnya yang berkaitan dengan hal ini adalah *European Convention on Human Rights* 1950 dan *African Charter on Human and People's Rights*. Walaupun dalam instrumen ini tidak secara gamblang membahas keadaan tanpa kewarganegaraan tetapi kedua instrumen ini melarang pengusiran massal orang asing atau orang yang bukan warganegara dari negara tersebut. Sehingga jika terjadi arus pengungsian karena adanya diskriminasi dari negara asal kelompok etnis maka negara tersebut tidak boleh mengusirnya.

Kelompok-kelompok etnis yang terbentuk dengan beragam kebudayaan yang dimilikinya mempunyai kecenderungan untuk mempertahankan identitasnya. Dengan adanya kewarganegaraan sebagai hubungan hukum antara anggota kelompok etnis dengan negara maka upaya kelompok etnis tersebut untuk mempertahankan eksistensinya dan menikmati hak-hak sebagai warga negara

mendapat perlindungan dari negara. Jika negara tidak mengakui kelompok etnis yang ada di wilayahnya dan tidak memberikan kewarganegaraannya maka kelompok etnis tersebut rawan mendapatkan perlakuan sewenang-wenang dari penguasa. Bagi anggota kelompok etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan kemudian meninggalkan negara asalnya karena alasan persekusi perlu mendapat perlindungan internasional karena mereka melewati batas wilayah negara dan tidak ada negara yang mengakui mereka sebagai warganegaranya.



BAB 3

PENGATURAN MENGENAI SUAKA DAN PENGUNGSI SERTA PERAN UNHCR DALAM MENANGANI PENGUNGSI

3.1 Latar Belakang Suaka

Sejarah suaka sudah dimulai sejak lama. Masalah ini sama tuanya dengan peradaban manusia. Bermula pada tradisi masyarakat sederhana, suaka kemudian dikenal dalam perkembangan agama-agama besar di dunia¹⁶³ seperti dalam kisah exodus yang dilakukan Nabi Musa beserta umatnya dan hijrah yang dilakukan Nabi Muhammad dan umatnya. Dalam kisah-kisah ini penguasa setempat memberikan perlindungan kepada orang-orang asing yang membutuhkan.¹⁶⁴ Praktik inilah yang selanjutnya hidup dalam hubungan antar bangsa dan akhirnya sekarang ini menjadi lembaga yang diakui dan dihormati sebagai lembaga hukum kebiasaan internasional.¹⁶⁵

Masyarakat Yunani kuno juga telah mengenal lembaga yang serupa tetapi memiliki makna yang berbeda dengan lembaga suaka pada dewasa ini, lembaga tersebut adalah *asylia*. *Asylia* merupakan perjanjian yang dibuat antara negara kota pedagang dengan negara kota lain yang dikunjungi. Perjanjian ini bertujuan agar para pedagang dapat berdagang dengan aman di negara-negara kota lain. Kemudian lembaga ini dilengkapi dengan *asphalia*, suatu lembaga yang bertujuan untuk melindungi benda-benda milik orang yang dilindungi dalam lembaga *asylia*.¹⁶⁶

Pada awal perkembangan lembaga suaka, hak memberikan perlindungan ini diberikan kepada tempat-tempat ibadah dan kepada negara terhadap seorang warga negara asing yang berada dalam status buronan tanpa mempertimbangkan

¹⁶³ Enny Soeprpto dalam pengantarnya pada buku Sulaiman Hamid, "Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional", (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. vii.

¹⁶⁴ Romsan, *op. cit.*, hlm. 59.

¹⁶⁵ Enny Soeprpto dalam pengantarnya pada buku Sulaiman Hamid, "Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional".

¹⁶⁶ Hamid, *op. cit.*, hlm. 43.

jenis perbuatan kriminal atau pelanggaran yang telah dilakukannya. Sehingga pelaku kejahatan umum (*ordinary crime*) tidak dapat diekstradisi.¹⁶⁷

Keadaan ini mulai berubah pada abad ketujuh belas ketika beberapa ilmuwan termasuk Hugo Grotius membedakan antara kejahatan bersifat politik dan kejahatan umum. Sehingga suaka hanya dapat digunakan oleh mereka yang menghadapi persekusi (*prosecution*) karena alasan politik atau keagamaan. Sejak pertengahan abad kesembilan belas sebagian besar perjanjian ekstradisi mengakui prinsip non-ekstradisi terhadap pelaku kejahatan politik, dengan pengecualian yang dilakukan terhadap kepala negara.¹⁶⁸

3.2 Pengertian dan Ruang Lingkup Suaka

Dalam bahasa Inggris, suaka berarti *asylum*. Kata *asylum* ini berasal dari kata *asylon* yang berasal dari bahasa Latin yang memiliki arti “tempat yang tidak dapat dilanggar”.¹⁶⁹ Sampai saat ini belum ada instrumen hukum internasional yang memberikan definisi tentang suaka. Namun demikian sebagai langkah awal, *Institute of International Law* dalam sebuah sesi pertemuannya di Bath tahun 1950, mencoba mendefinisikan *asylum* sebagai berikut: “*Asylum is the protection which a State grants on its territory or in some other places under the control of its organs, to a person who comes to seek it.*”¹⁷⁰

Menurut Sulaiman Hamid suaka adalah,

suatu perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada individu yang memohonnya dan alasan mengapa individu-individu itu diberikan perlindungan adalah berdasarkan alasan perikemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik, dan sebagainya.¹⁷¹

¹⁶⁷ Iman Prihandono, “Pemberian Suaka oleh Negara: Kasus Pemberian Suaka oleh Pemerintah Australia Kepada 42 WNI Asal Papua”, www.imanprihandono.files.wordpress.com/2008/07/pemberiansuaka.pdf, diunduh 14 November 2011.

¹⁶⁸ Hamid, *op. cit.*, hlm. 44.

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 42.

¹⁷⁰ Prihandono, *op. cit.*

¹⁷¹ Hamid, Prihandono, *op. cit.*, hlm. 46.

Sedangkan menurut Sumaryo Suryokusumo,

suaka adalah dimana seorang pengungsi/ pelarian politik mencari perlindungan baik di wilayah sesuatu negara lain maupun di dalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari sesuatu negara. Jika perlindungan yang dicari itu diberikan, pencari suaka itu dapat kebal dari proses hukum dari negara dimana ia berasal.¹⁷²

Di sisi lain, hak memberikan suaka merupakan hak negara sebagai atribut dari kemerdekaan dan kedaulatan teritorial negara yang bersangkutan. Setiap orang berhak mengajukan permintaan suaka, tetapi diterima atau ditolaknya permintaan tersebut merupakan kewenangan sepenuhnya dari negara yang diminta.¹⁷³

Sehingga karakteristik suaka dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Suaka bukan sesuatu yang dapat diklaim seseorang sebagai hak;
2. Hak seseorang hanya terbatas pada mencari suaka dan kalau memperolehnya, menikmatinya;
3. Pemberian atau penolakan suaka adalah hak neara-negara berdasarkan kedaulatannya;
4. Pemberian suaka merupakan tindakan yang harus diterima sebagai tindakan damai dan humaniter (bukan menentang negara asal pencari suaka);
5. Sebagai lembaga yang bersifat humaniter, suaka tidak boleh ditundukan pada asas timbal balik;
6. Suaka mengandung prinsip penghormatan pada asas-asas sebagai berikut:
 - a. Larangan pengusiran (*non expulsion*),
 - b. Larangan pengembalian paksa ke negara asal (*non refoulment*) termasuk penolakan di perbatasan (*rejection at the frontiers*),
 - c. Non ekstradisi pesuaka (*asylee*).

¹⁷² Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Diplomatik: Teori dan Kasus*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1995), hlm. 163.

¹⁷³ Sigit Riyanto, "Masalah Suaka dan Pengungsi Ekonomi", <http://www.library.ohiou.edu/indopubs/1995/11/28/0002.html>, diunduh 14 November 2011.

7. Bilamana suatu negara tidak dapat memberikan suaka secara permanen atau untuk waktu yang relatif lama, setidaknya dapat memberikan suaka sementara sampai pencari suaka memperoleh suaka di negara lain;
8. Suaka tidak dapat diberikan dalam kasus-kasus tindak pidana non politis dan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan asas-asas PBB, yang meliputi:
 - a. Tindak pidana biasa,
 - b. Tindak pidana menentang perdamaian, tindak pidana perang (*war crimes*) dan tindak pidana menentang kemanusiaan (*crimes against humanity*).
9. Pemberian suaka mengandung ketentuan yang mewajibkan pesuaka untuk tunduk pada hukum dan peraturan perundang-undangan pemberi suaka;
10. Pencari suaka tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat menentang negara asalnya atau yang dapat mengakibatkan ketegangan-ketegangan antara negara pemberi suaka dan negara asal pencari suaka.¹⁷⁴

Sementara itu menurut J.G. Starke, suaka setidaknya mengandung dua elemen, yaitu:

1. Tempat perlindungan yang bukan hanya sekedar tempat berlindung sementara; dan
2. Sebuah usaha perlindungan aktif sebagai bagian dari kewenangan pemegang kekuasaan di wilayah teritorial dimana suaka tersebut diberikan.¹⁷⁵

Ada dua macam pemberian suaka, suaka teritorial dan suaka diplomatik.¹⁷⁶

Suaka teritorial diberikan oleh negara pemberi suaka (*asylum-granting state*) dalam wilayah teritorialnya, sedangkan suaka diplomatik diberikan oleh utusan

¹⁷⁴ Enny Sopeprapto seperti yang dikutip oleh Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*, hlm. 89-90.

¹⁷⁵ J.G. Starke, *An Introduction to International Law*, (London: Butterworths, 1977), hlm. 387.

¹⁷⁶ Sering disebut juga sebagai “suaka ekstra-teritorial”.

diplomati atau kedutaan, gedung konsuler, markas besar organisasi internasional, kapal perang, kapal-kapal dagang kepada pencari suaka yang berasal dari negara yang berkuasa di wilayah teritorial dimana utusan diplomatik/kedutaan, gedung konsuler, markas besar organisasi internasional, kapal perang dan kapal-kapal dagang tersebut sedang berada.¹⁷⁷

Pada prinsipnya setiap negara mempunyai hak penuh untuk memberikan suaka teritorial karena pemberian suaka teritorial merupakan pelaksanaan kedaulatan wilayah oleh negara pemberi suaka. Berbeda dengan suaka teritorial, pemberian suaka diplomatik di dalam gedung kedutaan tidak mendapatkan pengakuan secara luas dari hukum internasional. Mengenai pemberian suaka oleh perwakilan diplomatik ini, terdapat setidaknya dua pendapat yang berbeda.¹⁷⁸

Pendapat pertama menyatakan bahwa perwakilan diplomatik merupakan "perpanjangan" dari wilayah negara yang mengirimkan wakil diplomatik. Dengan begitu, suaka bisa diberikan baik di wilayah teritorial maupun wilayah perwakilan diplomatik negara itu dimana pun. Mengikuti pandangan ini, perwakilan diplomatik dianggap secara penuh berada di bawah yurisdiksi negara yang memiliki perwakilan itu. Dengan kata lain, perwakilan diplomatik memiliki kekebalan mutlak terhadap yurisdiksi negara tempat ia secara *de facto* berada.¹⁷⁹

Pendapat kedua menyatakan bahwa kekebalan yang dimiliki oleh suatu perwakilan diplomatik tidaklah bersifat mutlak. Kekebalan-kekebalan dimiliki oleh perwakilan diplomatik bukan karena wilayah perwakilan merupakan bagian dari wilayah negara yang mengirimkan perwakilan, melainkan karena diberikan oleh negara tempat perwakilan itu berada semata-mata supaya perwakilan itu bisa menjalankan fungsinya secara baik. Jadi, menurut pandangan ini, perwakilan diplomatik bukanlah merupakan wilayah yang secara absolut tidak dapat dilanggar.¹⁸⁰ Sebagai konsekuensinya, kalau kepentingan negara tempat

¹⁷⁷ Prihandono, *op. cit.*

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ Tempat-tempat yang termasuk dalam wilayah yang tidak dapat dilanggar yaitu:
 a. Gedung dan pekarangan (*premises*) misi diplomatik atau konsuler;
 b. Rumah dinas dan pekarangan kepala misi diplomatic atau konsuler;

perwakilan diplomatik itu berada menghendaki, kekebalan itu pun bisa dilanggar sehingga pada dasarnya suaka tidak bisa diberikan di wilayah perwakilan.¹⁸¹

3.3 Instrumen Hukum Internasional yang Mengatur tentang Suaka

Dalam ranah internasional, instrumen yang mengatur masalah suaka sampai saat ini masih berupa deklarasi, tetapi dalam tataran regional terdapat beberapa instrumen hukum yang mengatur masalah ini.¹⁸² Di kawasan Amerika Latin dan Karibia misalnya, lembaga suaka telah diakui dan dihormati, hal ini tercermin dalam Pasal 15 sampai Pasal 18 Perjanjian Montevideo tentang Hukum Pidana Internasional 1989. Dalam perkembangannya kemudian, lembaga ini dikukuhkan dalam perjanjian-perjanjian regional yang mengatur masalah suaka. Penghormatan terhadap lembaga suaka dalam instrumen regional juga terdapat di kawasan Eropa dan Afrika.¹⁸³

3.3.1 *Universal Declaration of Human Rights*

Disahkan oleh Majelis Umum PBB pada 10 Desember 1948 melalui Resolusi 217 A (III). Pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa:

1. *Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.*
2. *This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.*

-
- c. Gedung dan pekarangan yang disediakan oleh negara pemberi suaka yang bukan gedung dan pekarangan misi diplomatik atau konsuler dan bukan rumah dinas kepala misi diplomatik atau konsuler, dalam hal jumlah pencari suaka melebihi kapasitas gedung dan pekarangan sebagaimana yang disebutkan dalam poin a dan b;
 - d. Pangkalan atau kamp militer
 - e. Kapal laut atau pesawat udara milik pemerintah yang digunakan untuk tujuan komersil.

(Enny Soeprapto seperti yang dikutip oleh Atik Krustiyati dalam bukunya yang berjudul *Penanganan Pengungsi di Indonesia: Tinjauan Aspek Hukum Internasional & Nasional*, hlm. 13)

¹⁸¹ Prihandono, *op. cit.*

¹⁸² Krustiyati, *op. cit.*, hlm. 4.

¹⁸³ Enny Soeprapto dalam pengantarnya pada buku "Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional" karya Sulaiman Hamid, hlm.vii-viii.

Oleh karenanya, pemberian izin masuk bagi para pencari suaka serta perlakuan yang diberikan kepada mereka merupakan hal penting dalam hukum internasional dan bagi perlindungan pencari suaka. Perlindungan ini guna menjamin pelaksanaan HAM, agar para pencari suaka tidak dikembalikan secara paksa ke negara asalnya atau negara tempat ia tinggal sehari-hari dan menghadapi persekusi.

3.3.2 *Declarations on Territorial Asylum*

Disahkan oleh Majelis Umum PBB pada 14 Desember 1967 melalui Resolusi 2312 (XXII). Pada bagian pembukaan Deklarasi ini mengatakan bahwa *Declarations on Territorial Asylum* memperhatikan ketentuan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Pasal 13 dan 14 yang berkaitan dengan hak untuk mencari suaka karena adanya persekusi dan hak untuk pergi dan kembali ke negaranya. Dalam Pasal 1 ayat 1 dinyatakan:

Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States.

Declarations on Territorial Asylum mengatur tentang pembatasan pemberian suaka teritorial;¹⁸⁴ negara tidak boleh menolak pencari suaka diperbatasan kecuali dalam hal terjadinya *a mass influx of persons*¹⁸⁵ dan hal tersebut dapat berimbas terhadap keamanan negaranya;¹⁸⁶ dan juga berisi tentang hal-hal yang tidak boleh dilakukan oleh mereka yang telah mendapat suaka.¹⁸⁷

¹⁸⁴ *Declarations on Territorial Asylum*, Pasal 1.

¹⁸⁵ *Mass influx of persons* adalah masuknya orang-orang dalam suatu negara dalam jumlah yang sangat besar.

¹⁸⁶ *Ibid.*, Pasal 3.

¹⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 4.

3.3.3 Kawasan Amerika Latin

Negara-negara di kawasan ini telah mengakui dan menghormati lembaga suaka, hal ini dapat dilihat dari Pasal 15 sampai dengan Pasal 18 *Treaty of Montevideo* 1889. Pasal 17 *Treaty of Montevideo* 1889 mengatur tentang suaka diplomasi, dalam pasal ini dinyatakan:

Such persons as may be charged with non-political offences and seek refuge in a legation shall be surrendered to the local authorities by the head of the said legation, at the request of the Ministry of Foreign Relations, or of his own motion.

Said asylum shall be respected with regard to political offenders, but the head of the legation shall be bound to give immediate notice to the Government of the State to which he is accredited; and the said Government shall have the power to demand that the offender be sent away from the national territory in the shortest possible time.

The head of the legation shall, in his turn, have the right to require proper guarantees for the exit of the refugee without any injury to the inviolability of his person.

The same rule shall be applicable to the refugees on board a man-of-war anchored in the territorial waters of the State."

Teks ini menegaskan posisi yang diterima secara umum negara-negara Amerika Latin. Namun, ditentukan hak dan kewajiban negara suaka dan negara asal. Negara suaka diminta untuk memberitahukan negara asal mengenai pesuaka yang ada di wilayahnya dan negara asal berhak untuk menuntut penghapusan pesuaka dari wilayahnya.

Perjanjian regional *The Bolivarian Agreement on Extradition*¹⁸⁸ secara khusus membahas tentang ekstradisi. Dalam instrumen ini lembaga suaka secara tegas diakui dalam Pasal 18 yang menyatakan: "*Except as provided in the present Agreement, the signatory States recognize the institution of asylum, in accordance with principles of international law.*"

¹⁸⁸ Ditandatangani di Caracas pada 18 Juli 1911.

Pada tahun 1928, *The Convention on Asylum*¹⁸⁹ disahkan. Konvensi Havana ini berisi empat pasal, dua pasalnya mengatur hal yang paling dasar tentang pencari suaka. Pasal 1 paragraf 1 menyatakan:

It is not permissible for States to grant asylum in legations, warships, military camps or military aircraft, to persons accused or condemned for common crimes, or to deserters from the army or navy.

Ketentuan tersebut serupa dengan bagian pertama dari paragraf kedua Pasal 17 dari Perjanjian Montevideo 1889. Dalam Pasal 1 paragraf 2 diatur ketentuan mengenai ekstradisi terhadap mereka yang dituduh atau dihukum karena kejahatan umum. Pasal 2 berhubungan dengan pemberian suaka kepada pelaku politik dengan beberapa ketentuan. Selain itu Konvensi Havana juga mengatur tentang pengungsi.

Pada tahun 1933, *The Convention on Political Asylum*¹⁹⁰ disahkan. Dalam pembukaan Konvensi ini dinyatakan bahwa Konvensi bertujuan untuk "*conclude a Convention on Political Asylum to the define the terms of the one signed in Havana*". Pasal 2 konvensi ini mengandung ketentuan kunci dengan menyatakan bahwa kualifikasi pelanggaran politik adalah hak dari negara pemberian suaka. Sedangkan Pasal 3 konvensi ini berbunyi:

Political asylum, as an institution of humanitarian character, is not subject to reciprocity. Any man may resort to its protection, whatever his nationality, without prejudice to the obligations accepted by the State to which he belongs; however, the States that do not recognize political asylum, except with limitations and peculiarities, can exercise it in foreign countries only in the manner and within the limits recognized by said countries.

Kemudian pada 1939 *The Treaty on Political Asylum and Refuge*¹⁹¹ disahkan. Perjanjian ini mengatur lebih rinci daripada *Treaty of Montevideo* 1889.

¹⁸⁹ Konvensi ini disahkan pada tanggal 20 Februari 1928 oleh Konferensi Internasional Keenam Negara-Negara Amerika, yang diselenggarakan di Havana. Konvensi ini ditandatangani oleh semua negara Pan American Union.

¹⁹⁰ Konvensi ini disahkan pada tanggal 26 Desember 1933 oleh Konferensi Internasional Ketujuh Negara-Negara Amerika, yang diselenggarakan di Montevideo.

Dalam pembukaannya, negara penandatangan menyatakan bahwa prinsip-prinsip yang mengatur suaka yang terdapat dalam *Treaty of Montevideo* 1889 membutuhkan penguatan agar mereka dapat mengatasi situasi baru yang timbul dan dapat digunakan untuk menguatkan doktrin-doktrin yang ada. Dalam Perjanjian ini terdapat ketentuan baru, seperti:

Article 2

- (1) *The places of asylum include, besides those listed in the Havana Convention, embassies and the residences of chiefs of mission;*
- (2) *Asylum may be granted not only to persons pursued for political offences or under circumstances involving concurrent political offences which do not legally permit of extradition, but also to those "pursued for political reasons".*

Perjanjian ini juga memasukan ketentuan serupa mengenai pengungsi seperti yang terdapat dalam Konvensi Havana.

*The Convention on Diplomatic Asylum*¹⁹² dibuat di Caracas. Konvensi ini mengatur lebih rinci dari konvensi-konvensi sebelumnya. Di antara poin penting Konvensi ini adalah yang tegas mengenakan kewajiban pada negara-negara peserta konvensi untuk menghormati suaka sesuai dengan ketentuan Konvensi;¹⁹³ suaka merupakan hak diskresi dari negara;¹⁹⁴ yang menetapkan sifat pelanggaran terletak pada negara pemberi suaka;¹⁹⁵ menutup celah dalam konvensi sebelumnya dengan membuat ketentuan mengenai pemerintah dari negara asal yang belum diakui oleh negara pemberian suaka, misalnya dalam kasus sebuah pemerintah yang didirikan sebagai hasil dari revolusi yang memunculkan permintaan suaka;¹⁹⁶ kemungkinan putusannya hubungan diplomatik;¹⁹⁷ dan mengatur suaka yang tidak tunduk pada timbal balik.¹⁹⁸

¹⁹¹ Disahkan dalam *Second South American Congress on Private International Law* pada 4 Agustus 1939 di Montevideo.

¹⁹² Disahkan dalam Konferensi Internasional Kesepuluh Negara-Negara Amerika di Caracas pada 28 Maret 1954.

¹⁹³ *The Convention on Diplomatic Asylum* 1954, Pasal 1 paragraf 1.

¹⁹⁴ *Ibid.*, Pasal 2.

¹⁹⁵ *Ibid.*, Pasal 4.

¹⁹⁶ *Ibid.*, Pasal 10.

3.3.4 Kawasan Eropa

Penghormatan akan lembaga suaka dalam kawasan ini tercantum dalam Resolusi 14 (1967) *Asylum to Person in Danger of Persecution* yang disahkan oleh Komite Menteri-Menteri Dewan Eropa pada 29 Juni 1967. Resolusi ini berisi empat rekomendasi, antara lain bagi para pencari suaka yang menghadapi persekusi tidak akan ditolak di perbatasan, dan perlindungan terhadap mereka yang dalam bahaya persekusi. Selain itu terdapat rekomendasi yang disahkan oleh Kepanitiaan para Menteri pada 5 November 1981 dalam Sidang Deputi para Menteri ke- 339. *Recommendation No. R (1981) 16 on the Harmonization of National Procedures Relating to Asylum* berisikan sepuluh prinsip yang salah satunya adalah pemberian suaka kepada pencari suaka merupakan kewenangan pusat.

3.3.5 Kawasan Afrika

Lembaga suaka dalam kawasan ini tercantum dalam Pasal 2 *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*.¹⁹⁹ Sebelum seseorang diakui sebagai pengungsi, ia adalah seorang pencari suaka. Oleh karenanya Konvensi tentang pengungsi ini juga mencantumkan ketentuan suaka di dalamnya. Pasal 2 ayat 2 Konvensi ini menyatakan: “*The grant of asylum to refugees is a peaceful and humanitarian act and shall not be regarded as an unfriendly act by any Member State.*” Konvensi juga menjamin tidak ada negara yang akan menolak pencari suaka di perbatasan dan mengembalikan mereka ke tempat mereka akan mengalami persekusi.²⁰⁰

¹⁹⁷ *Ibid.*, Pasal 19.

¹⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 20.

¹⁹⁹ Disahkan pada 10 September 1969 di Addis Ababa.

²⁰⁰ *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*, Pasal 2 ayat 3.

3.4 Analisa Terhadap Instrumen Hukum Internasional tentang Suaka

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 merupakan instrumen dasar tentang hak asasi manusia yang mengatur hak bagi setiap orang untuk mencari suaka karena alasan adanya ancaman penganiayaan di negara asalnya. *Declarations on Territorial Asylum* merupakan instrumen internasional yang mengatur lebih rinci mengenai suaka. Jika dikaitkan dengan perlindungan terhadap etnis, maka etnis yang mengalami penganiayaan di negara asalnya berhak untuk mencari suaka di negara lain, baik secara individu maupun kelompok. Tetapi pencarian suaka secara massal hingga dikhawatirkan dapat menimbulkan gangguan keamanan nasional dari negara suaka dapat ditolak oleh negara suaka, tetapi penolakan tersebut tidak boleh membuat mereka kembali ke negara dimana mereka terancam penganiayaan. Negara suaka dapat bekerjasama dengan negara lain atau meminta bantuan kepada organisasi internasional untuk mencarikan negara ketiga yang mau menerima mereka.

Dalam instrumen regional pengaturan mengenai suaka diatur lebih rinci. Misalnya pengaturan mengenai larangan penolakan terhadap para pencari suaka di perbatasan seperti yang tercantum dalam Resolusi 14 (1967) yang disahkan oleh Komite Menteri-Menteri Dewan Eropa mengenai *Asylum to Person in Danger of Persecution*. Ketentuan ini juga terdapat dalam *Declarations on Territorial Asylum*.

Pada hakikatnya pemberian suaka haruslah dilihat sebagai tindakan yang didasarkan pada perdamaian dan kemanusiaan. Seperti yang dinyatakan dalam *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*. Dalam hal pemberian suaka terhadap etnis yang mengalami penganiayaan di negara asalnya semata-mata dilakukan atas dasar kemanusiaan. Negara asal etnis tersebut tidak boleh menilainya sebagai tindakan permusuhan oleh negara suaka.

Pada hakikatnya pemberian suaka haruslah dilihat sebagai tindakan yang didasarkan pada perdamaian dan kemanusiaan. Dalam hal pemberian suaka terhadap etnis yang mengalami penganiayaan di negara asalnya semata-mata dilakukan atas dasar kemanusiaan. Negara asal etnis tersebut tidak boleh menilainya sebagai tindakan permusuhan oleh negara suaka.

3.5 Tinjauan Umum tentang Pengungsi

Bencana yang terjadi khususnya bencana buatan manusia seperti perang, konflik etnis, diskriminasi, dan sebagainya membuat orang-orang baik dalam jumlah kecil maupun besar berpindah dari satu tempat ke tempat yang lain, bahkan perpindahan ini sampai melewati batas negara. Kelompok ini berada dalam keadaan yang sangat rentan, mereka tidak mendapat perlindungan dari negaranya sendiri, bahkan seringkali pemerintahnya sendiri yang menganiaya mereka.²⁰¹

Perpindahan yang melewati batas negara ini tidak serta merta menyelesaikan masalah. Justru masalah baru timbul karena mereka yang melewati batas negara belum tentu memiliki status hukum yang jelas di negara tempat mereka mencari suaka. Mereka menjadi sangat rentan terhadap pemenjaraan, pendeportasian, pemanfaatan, dan berbagai perlakuan buruk lainnya. Oleh karenanya dibutuhkan suatu perlindungan internasional untuk meminimalkan ancaman kekerasan terhadap mereka.²⁰²

Sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, maka ia adalah seorang pencari suaka. Begitu juga sebaliknya, seorang pencari suaka belum tentu adalah seorang pengungsi.²⁰³ Jika seseorang diakui sebagai pengungsi, maka akan melekat pada dirinya hak-hak sebagai pengungsi dan juga kewajiban-kewajiban terhadap negara pelindungnya.²⁰⁴

3.5.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Pengungsi

3.5.1.1 Pengertian Pengungsi dalam Hukum Internasional

Pengungsi adalah sekelompok manusia yang terpaksa meninggalkan kampung halaman, teman, dan kerabat mereka, karena adanya rasa takut yang sangat mengancam keselamatan kehidupan diri pribadi, dan keluarga mereka. Para pengungsi biasanya tidak dibekali dengan dokumen perjalanan sehingga banyak

²⁰¹ UNHCR, “Melindungi Pengungsi & Peran UNHCR”, UNHCR, 2008, hlm.6.

²⁰² *Ibid.*, hlm. 14.

²⁰³ Hamid, *op. cit.*, hlm. 39.

²⁰⁴ UNHCR, “Penentuan Status Pengungsi: Mengenali Siapa Itu Pengungsi”, UNHCR, 2005, hlm. 4.

yang mengalami perlakuan sewenang-wenang baik di negara asal, negara transit, maupun negara tujuan.²⁰⁵ Dalam Pasal 1A (2) *Convention Relating to the Status of Refugee* 1951, yang dimaksud dengan pengungsi adalah:

“... any person who: “As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of beingpersecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group orpolitical opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”

Pengertian tentang pengungsi di Konvensi 1951 ini kemudian diperluas dalam Pasal 1 (2) *Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967 yang berbunyi:

For the purpose of the present Protocol, the term “refugee” shall, except as regards the application of paragraph 3 of this article, mean any person within the definition of article 1 of the Convention as if the words “As a result of events occurring before 1 January 1951 and ...” and the words “... a result of such events”, in article 1 A (2) were omitted.

Statuta UNHCR 1950 juga memiliki definisi yang mirip dengan Konvensi 1951 meskipun Statuta 1950 tidak mencantumkan “*membership of a particular social group*” sebagai dasar penganiayaan. Namun kini Statuta 1950 berdasarkan resolusi-resolusi yang dikeluarkan oleh Majelis Umum PBB maupun ECOSOC (*Economic and Social Council*)²⁰⁶ memperluas pengertian pengungsi. Sehingga kini pengertian pengungsi menurut mandat UNHCR yaitu seseorang yang berada diuar negara asal atau tempat tinggalnya sehari-hari, dan tak dapat atau tidak mau kembali kesana karena ancaman yang serius dan tak pandang bulu terhadap jiwa,

²⁰⁵ Romsan, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 115.

²⁰⁶ Pada akhir tahun 1950 dan awal 1960, Majelis Umum PBB memberi wewenang kepada UNHCR untuk memberikan bantuan atas dasar itikad baik kepada sekelompok khusus orang yang tidak memenuhi definisi pengungsi secara keseluruhan seperti yang terkandung dalam Statuta atau secara umum kepada pengungsi yang tidak termasuk dalam tanggung jawab PBB. Sejak pertengahan tahun 1960, resolusi-resolusi Majelis Umum PBB selalu merujuk masalah-masalah pengungsi kepada UNHCR, sementara resolusi-resolusi ECOSOC dan Majelis Umum PBB yang diadopsi selama tahun 1975 – 1995 telah memperluas wewenang UNHCR atas pengungsi untuk mencakup orang-orang yang terkena dampak akibat kesewenang-wenangan konflik bersenjata atau bencana manusia lainnya. (UNHCR, “Penentuan Status Pengungsi: Mengenali Siapa Itu Pengungsi”, UNHCR, 2005, hlm. 9 – 10.)

keselamatan fisik atau kebebasannya sebagai akibat kekerasan umum atau peristiwa-peristiwa gangguan ketertiban yang sungguh-sungguh mencekam.²⁰⁷

Dalam pengertian tentang pengungsi dalam Konvensi 1951 terdapat kriteria kesertaan (*inclusion criteria*). Kriteria ini yang menjadi dasar pertimbangan untuk menentukan status pengungsi.²⁰⁸ Para pengambil keputusan juga perlu mempertimbangkan semua fakta dan keadaan dari kasus yang ada. Kriteria tersebut antara lain:

1. Berada diluar negara kebangsaannya atau tempat tinggal sehari-hari.

Berdasarkan Konvensi 1951, seseorang disebut sebagai pengungsi bila berada diluar negara kebangsaannya atau bila tidak mempunyai kewarganegaraan dan beradadiluar negara tempat tinggalnya sehari-hari. Fakta ini dapat dilihat berdasarkan pernyataan atau informasi lain yang diperoleh dari pemohon atau dari sumber lain.

2. Ketakutan beralasan.

Dalam unsur ini terdapat dua unsur, yaitu unsur subjektif berupa “ketakutan” dan unsur objektif yaitu “beralasan”. Ketakutan merupakan keadaan pikiran sehingga merupakan kondisi subjektif yang tergantung dari latar belakang pemohon dan cara ia menafsirkan keadaannya. Dalam prakteknya, unsur “ketakutan” dapat dilihat dari ungkapan ketidakinginan untuk kembali atau dapat dilihat juga dari keadaan yang melingkupinya, misalnya ada resiko penganiayaan yang nyata jika pemohon kembali. Sedangkan untuk menilai bahwa ketakutan tersebut beralasan, maka perlu melihat konteks keadaan politik di negara asal pemohon dan keadaan diri pemohon. Selain itu perlu juga memahami latar belakang, profil, dan pengalaman individu pemohon. Informasi yang sudah didapat tadi kemudian dievaluasi berdasarkan informasi objektif tentang keadaan di negara asalnya.

²⁰⁷ UNHCR, “Penentuan Status Pengungsi: Mengenali Siapa Itu Pengungsi”, UNHCR, 2005, hlm. 9 – 10.

²⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

3. Penganiyaan.

Ketakutan beralasan yang dirasakan pemohon harus terkait penganiayaan. Istilah ini mencakup segala bentuk gangguan yang tidak manusiawi dan tidak dapat dibiarkan berlangsung terus menerus. Misalnya hak akses untuk kelangsungan hidupnya dibatasi.

4. Alasan Konvensi 1951.

Seseorang berhak memperoleh status pengungsi jika ia takut dianiaya karena salah satu atau lebih dari lima alasan yang terdapat dalam Pasal 1A (2) Konvensi 1951,²⁰⁹ yaitu:

a. Ras

Diartikan secara luas sebagai segala bentuk ciri kesukuan yang menonjol.

b. Agama

Agama dalam Konvensi 1951 tidak hanya mencakup agama yang sudah melembaga, tetapi juga mencakup sistem kepercayaan yang berupa keyakinan atau nilai-nilai tentang suatu kenyataan yang tertinggi atau diagungkan, atau takdir spiritual manusia.

c. Kebangsaan

Kebangsaan disini bukan saja berarti kewarganegaraan, tetapi juga mencakup kelompok-kelompok orang yang dicirikan oleh suku, agama, budaya atau bahasa, baik yang sesungguhnya atau anggapan.

d. Keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu

Kelompok sosial yang terbentuk²¹⁰ dari salah satu alasan berikut:

- 1) Bawaan, seperti jenis kelamin, ras, hubungan kekerabatan, latar belakang bahasa, atau orientasi seksual,
- 2) Tidak dapat diubah, seperti berhubungan dengan masa lalu seseorang, misalnya mantan anggota kelompok niaga,
- 3) Yang menjadi dasar identitas seseorang, hati nurani atau cara pelaksanaan hak asasi seseorang yang sudah mendarah daging

²⁰⁹ Ini disebut sebagai persyaratan “*nexus*”.

²¹⁰ atau masyarakat luar yang mengelompokkan mereka

sehingga orang tersebut tidak bisa diharapkan untuk mengubahnya.

e. Pendapat politik

Diartikan secara luas, mencakup setiap pendapat tentang hal-hal yang berhubungan dengan mekanisme negara, pemerintah atau masyarakat.

5. Tidak adanya perlindungan negara.

Dalam definisi pengungsi menurut Konvensi 1951, salah satu unsurnya adalah seseorang tidak dapat atau tidak mau meminta perlindungan dari negara asal atau tempat tinggalnya sehari-hari. Ketidakmampuan untuk memperoleh perlindungan dari negara asal mengisyaratkan adanya keadaan diluar kendali orang yang bersangkutan, misalnya negara dalam keadaan perang. Sedangkan ketidakmauan meminta perlindungan dari negara asal atau tempat tinggalnya sehari-hari diartikan bahwa orang tersebut menolak untuk diberi perlindungan oleh negara asalnya dikarenakan ketakutan yang beralasan akan mendapat penganiayaan. Perlindungan negara ini biasanya dipahami sebagai perlindungan konsuler atau diplomatik yang diberikan negara atas nama warga negaranya diluar negeri.²¹¹

Pasal 1D dan 1E *Convention Relating to the Status of Refugee* 1951 mengandung klausul pengecualian (*exclusion provision*). Klausul ini berisi unsur-unsur pengecualian yang menentukan seseorang tidak memerlukan perlindungan internasional menurut Konvensi 1951 walaupun memenuhi syarat sebagai pengungsi,²¹² yaitu:

1. Orang yang telah menerima perlindungan atau bantuan lembaga PBB selain UNHCR,
2. Orang yang telah diakui oleh negara dimana ia tinggal sekarang dan telah menerima hak dan kewajiban yang sama sebagaimana warga negara di negara tersebut.²¹³

42. ²¹¹ UNHCR, "Penentuan Status Pengungsi: Mengenali Siapa Itu Pengungsi", hlm. 31 –

²¹² *Ibid.*

Sedangkan dalam Pasal 1F Konvensi 1951, terdapat golongan yang tidak berhak memperoleh status pengungsi karena telah melakukan hal berikut:

1. Melakukan kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang, atau kejahatan terhadap kemanusiaan;
2. Melakukan kejahatan non politik yang serius diluar negara tempat berlindung sebelum diterima masuk ke negara tersebut sebagai pengungsi;
3. Telah dinyatakan bersalah melakukan tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip PBB.²¹⁴

Status pengungsi berakhir jika orang-orang yang bersangkutan:

1. Secara sukarela menerima perlindungan dari negara kebangsaannya;
2. Secara sukarela memperoleh kembali kewarganegaraannya setelah kehilangan kewarganegaraannya;
3. Memperoleh kewarganegaraan baru serta menikmati perlindungan dari negara tersebut;
4. Secara sukarela menetap kembali di negara yang ditinggalkan karena takut akan penganiayaan;
5. Tidak dapat menolak perlindungan dari negara asal karena keadaan yang mengakibatkan dirinya pengakuan sebagai pengungsi telah hilang;
6. Tidak mempunyai kewarganegaraan tetapi tidak dapat menolak perlindungan dari negara tempat tinggalnya semula karena keadaan yang mengakibatkan dirinya mendapat pengakuan sebagai pengungsi telah hilang.²¹⁵

3.5.1.2 Jenis Pengungsi Lainnya

Pengungsi internal atau biasa disebut *Internally Displaced Persons* (IDPs) sering kali disebut “pengungsi”, padahal keduanya memiliki perbedaan. IDPs

²¹³ UNHCR, “Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR”, UNHCR, 2005, hlm. 56.

²¹⁴ *Ibid.*, hlm. 57.

²¹⁵ *Ibid.*, hlm. 57 – 58.

adalah orang atau kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah atau tempat tinggal harian mereka, khususnya sebagai akibat dari atau dalam rangka untuk menghindari dampak dari konflik bersenjata, situasi kekerasan umum, pelanggaran hak asasi manusia atau bencana alam atau buatan manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional.²¹⁶ Jadi perbedaannya terletak pada ada atau tidaknya batas wilayah yang dilewati ketika menghindari suatu bencana.²¹⁷

Istilah lain yang sering berkaitan dengan pengungsi adalah “migran ekonomi”. Berbeda dengan pengungsi, seorang migran ekonomi biasanya meninggalkan suatu negara secara sukarela dengan maksud mencari kehidupan yang lebih baik. Jika mereka memilih untuk kembali pulang, mereka tetap akan mendapat perlindungan yang layak dari pemerintahnya. Pengungsi lari karena adanya ancaman terhadap keselamatan mereka dan tidak dapat kembali pulang dengan aman kecuali ada perubahan situasi mendasar, contohnya perjanjian perdamaian atau perubahan pemerintahan.²¹⁸

3.5.2 Instrumen Hukum Internasional yang Mengatur tentang Pengungsi

Pengungsi sangat rentan mendapat perlakuan sewenang-wenang oleh para penguasa di negara manapun tempat mereka mengungsi. Sebagai individu, kelompok masyarakat, dan sebagai manusia mereka berhak mendapat perlakuan yang manusiawi. Secara garis besar hak-hak yang melekat pada pengungsi adalah hak-hak yang menyangkut hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya, yang berlaku untuk semua orang, warganegara, dan juga yang bukan warganegara.²¹⁹

²¹⁶ Angka 2 *Introduction, Guiding Principles on Internal Displacement.*

Internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalised violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognised State border.

²¹⁷ Secara hukum IDPs tetap mendapatkan perlindungan dari negara mereka sendiri, mereka tetap mendapatkan seluruh hak mereka.

²¹⁸ UNHCR, “Konvensi Pengungsi 1951: Pertanyaan & Jawaban”, UNHCR, hlm. 11.

²¹⁹ Romsan, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 138-139.

Oleh karenanya pengungsi membutuhkan suatu perlindungan internasional. Perlindungan internasional adalah semua tindakan yang ditujukan untuk menjamin kesetaraan akses dan kesempatan untuk menikmati hak baik untuk perempuan, laki-laki, dan anak-anak yang menjadi perhatian UNHCR, sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam hukum baik hukum kemanusiaan internasional, hak asasi manusia, maupun hukum pengungsi.²²⁰

Kerangka legal yang mendukung rezim perlindungan internasional pengungsi dibuat oleh negara-negara. Selama bertahun-tahun, negara-negara menegaskan komitmen untuk melindungi pengungsi dengan mengakses konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi, yang merupakan dokumen dasar perlindungan pengungsi. Konvensi tersebut menyebut satu demi satu hak dan tanggung jawab pengungsi serta kewajiban negara-negara pihak pada konvensi itu.²²¹

3.5.2.1 The Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War

Konvensi yang dibuat di Jenewa pada 12 Agustus 1949 ini selain mengatur tentang perlindungan terhadap korban perang juga mengatur tentang pengungsi karena pengungsi termasuk dalam kategori orang-orang yang dilindungi. Para pengungsi yang tidak mendapat perlindungan dari negara manapun tidak boleh diperlakukan seperti musuh. Pengaturan tersebut terdapat dalam Pasal 44 Konvensi ini yang menyatakan sebagai berikut:

In applying the measures of control mentioned in the present Convention, the Detaining Power shall not treat as enemy aliens exclusively on the basis of their nationality de jure of an enemy State, refugees who do not, in fact, enjoy the protection of any government.

²²⁰ UNHCR, “Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR”, hlm. 7.

²²¹ Kate Jastram dan Marilyn Aciron, *Perlindungan Pengungsi: Buku Petunjuk Hukum Pengungsi Internasional*, [Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law], pent. Enny Soeprapto dan Rama Slamet, (Uni Antar-Parlemen dan UNHCR, 2004), hlm. 8.

Konvensi ini juga mempunyai protokol tambahan yaitu *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949*,²²² dalam Protokol ini pengaturan tentang pengungsi terdapat dalam Pasal 73 yang menyatakan:

Persons who, before the beginning of hostilities, were considered as stateless persons or refugees under the relevant international instruments accepted by the Parties concerned or under the national legislation of the State of refugee or State of Residence shall be protected persons within the meaning of Parts I and III of the Fourth Convention, in all circumstances and without any adverse distinction.

Ketika terjadi perang maka akan timbul korban, baik harta maupun jiwa. Mereka yang masih hidup dalam masa peperangan terpaksa harus mengungsi ke tempat yang lebih aman di dalam negaranya sendiri atau bahkan ke luar negaranya jika di negaranya terjadi perang dimana-mana. Mereka yang terpaksa keluar dari negaranya tidak mendapat perlindungan sebagaimana mestinya, karena negara asalnya pun sedang bergejolak. Oleh karenanya mereka harus dilindungi karena mereka rentan mendapat perlakuan sewenang-wenang.

3.5.2.2 Convention Relating to the Status of Refugee

Konvensi ini disahkan tanggal 28 Juli 1951 oleh *United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons* yang dikuatkan dengan Resolusi Majelis Umum PBB No. 429 (V) tanggal 14 Desember 1950. Konvensi ini mulai berlaku pada 22 April 1954. Konvensi ini memuat definisi pengungsi yang sangat umum, dalam Pasal 1A (2) *Convention Relating to the Status of Refugee 1951*, yang dimaksud dengan pengungsi adalah:

.... any person who: "As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of beingpersecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group orpolitical opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it."

²²² Protokol ini kadang disebut juga dengan *the Protocol Additional of 1977*.

Konvensi 1951 juga memasukkan prinsip *non-refoulement* dalam Pasal 33 (1). Dalam prinsip ini, negara tidak diperbolehkan untuk mengusir ataupun mengembalikan pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana kehidupan atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau karena opini politiknya. Prinsip ini seringkali dinamakan jantung perlindungan internasional bagi pengungsi, dan merupakan bagian dari HAM sehingga harus diterima dan dihormati sebagai *ius cogens*²²³ dalam hukum internasional.²²⁴

Konvensi ini juga mengatur tentang status yuridis pengungsi,²²⁵ hak-hak pengungsi yang meliputi properti;²²⁶ akses ke pengadilan;²²⁷ mencari pekerjaan;²²⁸ tempat tinggal;²²⁹ akses terhadap pendidikan yang memadai;²³⁰ kebebasan bergerak;²³¹ dokumen tanda pengenal dan dokumen perjalanan;²³² dan kewajiban-kewajiban pengungsi terhadap negara dimana ia ditempatkan.²³³ Selain itu dalam Konvensi ini juga disyaratkan agar tidak ada diskriminasi dalam menerapkan ketentuan dalam mengenai pengungsi.²³⁴

²²³ *Ius cogens* adalah norma-norma yang telah diterima dan diakui oleh negara-negara beradab, yang tidak boleh dicabut dan tidak boleh dikecualikan oleh siapapun.

²²⁴ Frederick B. Baer, "International Refugee as Political Weapon", *Harvard International Law Journal*, Vol. 37, No. 1, (Harvard Law School, Winter 1996), hlm. 247.

²²⁵ *Convention Relating to the Status of Refugee*, Pasal 12.

²²⁶ *Ibid.*, Pasal 13 dan 14.

²²⁷ *Ibid.*, Pasal 16.

²²⁸ *Ibid.*, Pasal 18.

²²⁹ *Ibid.*, Pasal 21.

²³⁰ *Ibid.*, Pasal 22.

²³¹ *Ibid.*, Pasal 26.

²³² *Ibid.*, Pasal 27 dan 28.

²³³ *Ibid.*, Pasal 2.

²³⁴ *Ibid.*, Pasal 3.

3.5.2.3 Protocol Relating to the Status of Refugee 1967

Protokol ini disetujui oleh *Economic and Social Council* melalui resolusi 1186 (XLI) pada 18 November 1966, dan pada 16 Desember 1966 oleh Majelis Umum PBB melalui resolusi 2198 (XXI). Protokol ini mulai berlaku pada 4 Oktober 1967. Negara dapat menjadi peserta Protokol 1967 ini tanpa harus menjadi peserta dalam Konvensi 1951. Dalam Pasal 1 (2) Protokol ini, pengertian pengungsi dalam Konvensi 1951 diperluas dengan meniadakan kata-kata “Sebagai akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan ...” dan juga meniadakan kata-kata “... sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud”. Pasal 1 (2) Protokol 1967 menyatakan sebagai berikut:

For the purpose of the present Protocol, the term “refugee” shall, except as regards the application of paragraph 3 of this article, mean any person within the definition of article 1 of the Convention as if the words “As a result of events occurring before 1 January 1951 and ...” and the words “... a result of such events”, in article 1 A (2) were omitted.

Perluasan definisi pengungsi dalam *Protocol Relating to the Status of Refugee* dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan pengungsi yang terjadi setelah Perang Dunia II, terutama pengungsi yang timbul akibat konflik politik di Afrika tahun 1950-an dan 1960-an.

3.5.2.4 Kawasan Eropa

Instrumen yang terkait dengan pengungsi dalam kawasan ini antara lain *Agreement on the Abolition of Visas for Refugees*²³⁵ yang mengatur tentang kemudahan-kemudahan yang diberikan kepada para pengungsi yang memiliki dokumen perjalanan²³⁶ untuk melakukan perjalanan di wilayah negara peserta; *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees*²³⁷ yang mengatur tentang pengalihan tanggung jawab terhadap para pengungsi yang telah tinggal

²³⁵ Disahkan pada 20 April 1959.

²³⁶ Dokumen perjalanan ini harus sesuai dengan ketentuan Konvensi 1951 ataupun Perjanjian tentang dikeluarkannya Dokumen Perjalanan untuk Pengungsi tanggal 15 Oktober 1946.

²³⁷ Disahkan pada 16 Oktober 1980.

dua tahun di suatu negara peserta kepada negara peserta lain; dan *Recommendation on the Protection of Persons not Formally Recognized as Refugees Under the 1951 Convention* berisi tentang rekomendasi untuk tidak menolak permohonan seseorang di perbatasan, atau memulangkan seseorang ke tempat ia terancam akan persekusi.

3.5.2.5 Kawasan Afrika

Dalam kawasan ini terdapat sebuah instrumen yang mengatur tentang masalah pengungsi yang ada di Afrika yaitu *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*. Konvensi ini disahkan dalam Sidang Luar Biasa Keenam Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan pada 10 September 1969 di Addis Ababa. Latar belakang lahirnya konvensi ini adalah banyaknya pengungsi yang timbul di negara-negara Afrika.²³⁸

Konvensi ini memperluas pengertian pengungsi dari pengertian yang sudah ada dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Pada Pasal 1 ayat 2 *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*, definisi pengungsi meliputi mereka yang menjadi pengungsi akibat adanya agresi, pendudukan, dominasi asing atau peristiwa-peristiwa yang menyebabkan terganggunya ketertiban umum baik disebagian atau diseluruh wilayah negara. Pasal 1 ayat 2 menyatakan sebagai berikut:

For the purposes of this Convention, the term "refugee" shall also apply to every person who, owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

²³⁸Pada pembukaan Konvensi ini dinyatakan: "Noting with concern the constantly increasing numbers of refugees in Africa and desirous of finding ways and means of alleviating their misery and suffering as well as providing them with a better life and future"

Konvensi ini mengatur tentang pemberian tempat tinggal pengungsi;²³⁹ kewajiban pengungsi terhadap negara dimana ia ditempatkan;²⁴⁰ prinsip non diskriminasi terhadap pengungsi;²⁴¹ pemulangan pengungsi secara sukarela;²⁴² serta dokumen perjalanan untuk pengungsi.²⁴³

3.5.2.6 Kawasan Amerika Latin

Seperti halnya di kawasan Afrika yang terjadi perpindahan massal sebagai akibat peperangan, konflik sipil, kekerasan, dan kerusuhan politik di kawasan ini maka disahkanlah *Cartagena Declaration on Refugees* dalam Kolokium yang berjudul “Perlindungan terhadap Pengungsi di Amerika Tengah, Meksiko, dan Panama: Problem Yuridis Humaniter”. Kolokium tersebut diselenggarakan di Cartagena, Kolumbia pada 19 – 22 November 1984.

Pengertian pengungsi dalam Deklarasi ini pun mengalami perluasan, hal ini tertuang dalam bagian III (3) yang menyatakan:

... in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.

Walaupun dalam Deklarasi ditambahkan alasan lain seseorang menjadi pengungsi tetapi pemberian status pengungsi tetap harus memperhatikan kriteria-kriteria dasar yang terdapat dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Selain itu Deklarasi ini juga berisi anjuran untuk ikut serta dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967.²⁴⁴

²³⁹ *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*, Pasal 2 ayat 5

²⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 3 ayat 1.

²⁴¹ *Ibid.*, Pasal 4.

²⁴² *Ibid.*, Pasal 5 ayat 1.

²⁴³ *Ibid.*, Pasal 6 ayat 1.

3.5.3 Analisa Terhadap Instrumen Hukum Internasional tentang Pengungsi

Konvensi 1951 merupakan dasar dari hukum pengungsi internasional, dan pengertian pengungsi dalam konvensi ini menjadi dasar utama dalam menentukan status pengungsi bagi seseorang. Dalam Konvensi 1951 terdapat batasan waktu dan tempat terhadap pengertian pengungsi. Tetapi batasan tersebut sudah dihapus melalui Protokol 1967 sehingga cakupan pengertian tentang pengungsi menjadi lebih luas. Selain perluasan pengertian pengungsi yang terdapat dalam Protokol 1967, instrumen regional juga memperluas pengertian pengungsi sesuai keadaan yang terjadi di kawasan mereka.

Jika terdapat anggota kelompok atau sekelompok etnis yang meninggalkan negara asalnya karena mengalami penganiayaan akibat salah satu atau lebih dari alasan yang terdapat dalam Konvensi 1951 maka pada hakikatnya mereka adalah pengungsi. Status pengungsi yang diberikan kepada mereka dari negara penerima atau organisasi internasional merupakan suatu bentuk pengakuan secara resmi terhadap keadaan yang menimpa mereka. Pengakuan ini sangat penting, karena jika seseorang atau sekelompok orang diakui sebagai pengungsi maka peraturan hukum mengenai pengungsi berlaku terhadap mereka berikut hak dan kewajiban mereka terhadap negara penerima. Jika mereka tidak diakui sebagai pengungsi maka mereka akan diperlakukan layaknya migran ilegal.

Pengakuan status sebagai pengungsi harus melalui suatu proses sehingga terkadang memakan waktu. Selama proses tersebut berjalan negara manapun tidak boleh memaksa pengungsi untuk pulang ke negara asalnya dan menyebabkan mereka terancam menghadapi persekusi (*non-refoulement*). Prinsip *non-refoulement* yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 ini telah diakui sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional, sehingga negara yang belum menjadi peserta Konvensi 1951 pun harus menghormati prinsip ini. Jadi, penerapan prinsip *non-refoulement* tidak hanya pada mereka yang sudah berstatus sebagai pengungsi tetapi juga terhadap mereka yang belum diakui statusnya.

Selain hak untuk tidak dikembalikan secara paksa ke negara tempat mereka mengalami persekusi, anggota kelompok atau sekelompok etnis yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi dapat menikmati hak-hak seperti yang

²⁴⁴ *Cartagena Declaration on Refugees*, bagian II huruf (a).

tercantum dalam instrumen internasional. Hak-hak tersebut antara lain hak atas properti, akses ke pengadilan, mencari pekerjaan, tempat tinggal, akses terhadap pendidikan yang memadai, kebebasan bergerak, dokumen tanda pengenal, dan dokumen perjalanan.

Instrumen regional juga melindungi hak-hak pengungsi. Seperti hak atas tempat tinggal yang dilindungi dalam *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*. Hak atas dokumen perjalanan bagi pengungsi yang terdapat dalam *Agreement on the Abolition of Visas for Refugee*, dan *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*. Selain itu, dalam *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees*, juga diatur mengenai pembagian beban antar sesama negara pihak dalam menangani pengungsi. Sehingga jika terjadi arus pengungsian yang besar dari kelompok etnis maka beban untuk menangani masalah tersebut tidak hanya ada pada satu negara saja.

3.6 Pengaturan Mengenai Pengungsi di Negara-Negara

Setiap negara memiliki pengaturan atau kebijakannya sendiri dalam menangani masalah pengungsi maupun hal-hal yang terkait dengan pengungsi. Pembahasan pengaturan mengenai pengungsi di negara-negara akan dibatasi pada negara tujuan dan beberapa negara transit Rohingya.

3.6.1 Indonesia

Sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, ia adalah seorang pencari suaka.²⁴⁵ Di Indonesia lembaga suaka diakui pertama kali melalui Surat Edaran Perdana Menteri Nomor: 11/RI/1956 tentang Perlindungan Pelarian Politik. Pasal 1 dalam surat edaran ini menyatakan bahwa:

Kepada pelarian politik, yang masuk dan yang ada di wilayah Indonesia akan diberi perlindungan berdasarkan hak dan kebebasan asasi manusia, sesuai dengan hukum kebiasaan internasional.

²⁴⁵ Hamid, *op. cit.*, hlm. 39.

Berdasarkan surat edaran tersebut pelarian politik yang datang mencari suaka di Indonesia atau berada di Indonesia²⁴⁶ yang melakukan suatu tindak pidana yang dilakukan karena alasan atau tujuan politik, termasuk percobaan untuk melakukan dan pembantuan terhadap tindak pidana politik akan diberikan perlindungan.²⁴⁷

Selanjutnya, pengakuan terhadap lembaga suaka dikuatkan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang diatur dalam Pasal 24 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain.” Pada tahun 1999, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang mengakui hak untuk mencari suaka pada Pasal 28 ayat (1). Pasal tersebut menyatakan:

- (1) Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain.
- (2) Hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi mereka yang melakukan kejahatan nonpolitik atau perbuatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Dalam penjelasan pasal tersebut dikatakan bahwa yang menentukan suatu perbuatan termasuk kejahatan politik atau nonpolitik adalah negara yang menerima pencari suaka.²⁴⁸ Kemudian dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan mengenai lembaga suaka pun dimasukkan dalam Pasal 28G ayat (2) yang menyatakan bahwa:

Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

Penanganan awal dalam permasalahan yang terkait dengan pencari suaka maupun pengungsi di Indonesia merujuk pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun

²⁴⁶ Pasal 2 Surat Edaran Perdana Menteri Nomor: 11/RI/1956 tentang Perlindungan Pelarian Politik menyatakan bahwa “pelarian politik” merupakan “orang asing yang masuk atau yang ada di wilayah Indonesia karena telah melakukan tindak pidana politik”.

²⁴⁷ Surat Edaran Perdana Menteri Nomor: 11/RI/1956 tentang Perlindungan Pelarian Politik, pasal 3.

²⁴⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia*, UU No. 39 Tahun 1999, penjelasan Pasal 28 ayat (2).

2011 tentang Keimigrasian.²⁴⁹ Hal ini karena baik pencari suaka maupun pengungsi merupakan orang asing yang memasuki wilayah Indonesia, sehingga ketentuannya disamakan dengan orang asing lain yang masuk ke Indonesia baik secara legal seperti turis, pelajar asing; maupun ilegal, seperti penyelundupan orang.²⁵⁰

Dalam Pasal 83 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 dinyatakan bahwa pejabat imigrasi berwenang menempatkan orang asing dalam rumah detensi imigrasi atau ruang detensi imigrasi jika orang asing tersebut berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki dokumen perjalanan yang sah. Pasal 1 angka 13 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan dokumen perjalanan adalah

dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara, Perserikatan Bangsa-Bangsa, atau organisasi internasional lainnya untuk melakukan perjalanan antarnegara yang memuat identitas pemegangnya.

Pada tahun 2010 Direktur Jenderal Imigrasi mengeluarkan Peraturan Ditjen Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tertanggal 17 September 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal.²⁵¹ Dalam peraturan tersebut, dinyatakan bahwa seseorang yang memasuki wilayah Indonesia tanpa dokumen dan mencari suaka tidak dapat dideportasi.²⁵² Hal ini terdapat dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa:

- (1) Imigran ilegal yang saat diketahui berada di Indonesia, dikenakan tindakan keimigrasian.
- (2) Dalam hal imigran ilegal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyatakan keinginan untuk mencari suaka dan/atau karena alasan tertentu tidak dapat dikenakan pendeportasian, dikoordinasikan dengan organisasi internasional

²⁴⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Keimigrasian*, UU No. 6 Tahun 2011, LN Tahun 2011 Nomor 52, TLN Nomor 5216.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang ini yang dimaksud dengan keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.

²⁵⁰ Hasil wawancara dengan Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM pada 30 Juni 2011.

²⁵¹ Peraturan ini masih berlaku berdasarkan Pasal 143 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang menyatakan bahwa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru

²⁵² Dalam Pasal 1 angka 36 UU Nomor 6 Tahun 2011 yang dimaksud dengan deportasi adalah tindakan paksa mengeluarkan Orang Asing dari Wilayah Indonesia.

yang menangani masalah pengungsi atau UNHCR untuk penentuan statusnya.

Sehingga walaupun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 maupun Protokol 1967 tetapi Indonesia mengakui asas *non-refoulement* sebagaimana yang tertera dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Ditjen Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05.

Izin tinggal orang tersebut di Indonesia juga tidak dapat dipermasalahkan selama mengantongi surat keterangan (*Attestation Letter*) sebagai pencari suaka, berstatus sebagai seseorang yang berada dibawah perlindungan UNHCR, atauberstatus sebagai pengungsi dari UNHCR.²⁵³ Kewenangan memberikan suaka berada di tangan Presiden melalui Keputusan Presiden.²⁵⁴ Dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dinyatakan bahwa:

Pemberian suaka kepada orang asing dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan, dan praktek internasional.

Pemerintah tidak memiliki kewenangan untuk menentukan seseorang atau kelompok orang sebagai pengungsi atau bukan. Kewenangan tersebut ada pada UNHCR. Bagi mereka yang belum diidentifikasi statusnya oleh UNHCR maka akan ditempatkan di ruang detensi, sedangkan bagi mereka yang dinyatakan bukan kategori pencari suaka maupun pengungsi oleh UNHCR maka akan segera dideportasi.²⁵⁵

Dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dinyatakan bahwa:

- (1) Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri.
- (2) Pokok-pokok kebijakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden.

²⁵³ Direktorat Jenderal Imigrasi, *Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi tentang Penanganan Imigran Ilegal*, Nomor IMI-1489.UM.08.05, Pasal 3.

²⁵⁴ Indonesia, Undang-Undang tentang Hubungan Luar Negeri, UU No. 37 Tahun 1999, LN Tahun 1999 Nomor 156, TLN Nomor 3882, Pasal 25.

²⁵⁵ Hasil wawancara dengan Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM.

Pada penjelasan Pasal 27 ayat (1) dinyatakan bahwa pada dasarnya masalah yang dihadapi oleh pengungsi adalah masalah kemanusiaan, sehingga penanganannya dilakukan dengan sejauh mungkin menghindari terganggunya hubungan baik antara Indonesia dan negara asal pengungsi tersebut. Dalam penjelasan tersebut juga dikatakan agar Indonesia bekerja samadengan badan yang berwenang dalam upaya penyelesaian masalah pengungsi.

Mendapatkan status sebagai seorang pengungsi bukan berarti masalah telah selesai. Status tersebut hanya sebagai identitas agar seorang pengungsi bisa memperoleh haknya dan tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Penyelesaian jangka panjang dalam permasalahan ini antara lain dengan mengembalikan mereka ke negara asal; mencarikan negara ketiga yang mau menampung mereka; atau integrasi lokal yaitu pemerintah memberikan izin permanen kepada pengungsi untuk tinggal di Indonesia, dan adanya kemungkinan naturalisasi kewarganegaraan menjadi warga negara Indonesia.²⁵⁶

3.6.1.1 Praktek Penanganan Pengungsi di Indonesia

3.6.1.1.1 Pengungsi Vietnam

Sejak jatuhnya ibukota Vietnam Selatan, Saigon, ke tangan Vietnam Utara pada 10 Mei 1975, mulai terjadilah arus pengungsi Vietnam. Beribu-ribu orang meninggalkan wilayah tersebut untuk mencari perlindungan di negara-negara lain karena mereka mendapat perlakuan buruk dan tidak manusiawi. Pelarian dalam rangka mencari perlindungan tersebut ada yang melalui jalur darat dan ada pula yang melalui jalur laut. Mereka yang melalui jalur laut menggunakan perahu sehingga disebut manusia perahu (*boat people*).²⁵⁷ Mereka terdampar di beberapa negara, salah satunya adalah Indonesia.²⁵⁸

Untuk menangani masalah ini, Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1979 tentang Koordinasi Penyelesaian Masalah Pengungsi

²⁵⁶ Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Asia Timur dan Pasifik Kementerian Luar Negeri pada 16 Juni 2011.

²⁵⁷ M. Djamil Usamy, "Pengungsi di Indonesia", *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 188–189.

²⁵⁸ Negara lainnya adalah Thailand, Singapura, Malaysia, Philipina.

Vietnam di Indonesia. Dalam menangani permasalahan ini, pemerintah Indonesia bekerjasama dengan UNHCR untuk mengembalikan para pengungsi ke negara asalnya atau dikirim ke negara ketiga sebagaimana yang tertera dalam Pasal 3 Keppres tersebut yang menyatakan:

Menteri Luar Negeri bertugas untuk menyelenggarakan hubungan dengan pihak "United Nation High Commission for Refugees", dengan negara-negara penerima, calon penerima dan hubungan hubungan luar negeri lainnya, dalam rangka mempercepat dan untuk kelancaran penyelesaian pengungsi Vietnam yang berada di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1979 maka dibangunlah pusat penampungan pengungsi Vietnam di Pulau Galang, Kabupaten Riau. Pada awal berdirinya kamp tersebut, pengungsi yang menempati kamp berjumlah 46 orang dan pada akhir tahun 1979 jumlah pengungsi yang menempati kamp sekitar 121.000 orang. Jumlah ini tidak sepenuhnya berasal dari Indonesia, sebagian besar merupakan titipan dari negara sekitar.²⁵⁹ Para pengungsi ini menjalani proses untuk ditempatkan di negara ketiga atau dipulangkan ke negara asal secara bertahap.²⁶⁰

3.6.1.1.2 Pengungsi Timor Timur

Pada tahun 1999, setelah referendum yang menghasilkan kemerdekaan bagi Timor Timur,²⁶¹ milisi pro-integrasi melakukan kekerasan, merampas harta benda, dan membakar rumah penduduk.²⁶² Hal ini mengakibatkan sekitar 250.000

²⁵⁹ Negara yang menitipkan pengungsi Vietnam ke Indonesia antara lain: Thailand menitipkan 30.000 orang, Singapura menitipkan 6.000 orang, dan Malaysia menitipkan 2.700 orang. (Arie J. Kumaat seperti yang dikutip oleh M. Djamil Usamy dalam "Pengungsi di Indonesia", *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, hlm. 190).

²⁶⁰ Usamy, *op. cit.*, hlm. 189–190.

²⁶¹ 78,5% menginginkan kemerdekaan bagi Timor Timur sedangkan 21,5% memilih otonomi luas.

²⁶² Usamy, *op. cit.*, hlm. 192.

jiwamengungsi ke Nusa Tenggara Timur dan daerah sekitar, dan 250.000 jiwa lainnya menjadi pengungsi internal.²⁶³

Dalam menangani arus pengungsi yang datang ke wilayah Indonesia, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 11 Tahun 1999 tentang Penanganan Pengungsi Pasca Jajak Pendapat Rakyat Timor Timur. Dalam Instruksi tersebut, Presiden meminta Menteri Negara Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan untuk berkoordinasi dengan departemen atau instansi terkait yang mempunyai tugas dan kewenangan dalam upaya penanganan dan pelayanan pengungsi.²⁶⁴ Pemerintah bersama dengan UNHCR memberikan bantuan dan perlindungan kepada pengungsi Timor Timur. Pada bulan Oktober 1999, proses repatriasi pengungsi Timor Timur yang ada di wilayah Indonesia berada dibawah sponsor UNHCR dan IOM.²⁶⁵

Pada tahun 2003, Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2003 tentang Pendataan Penduduk Bekas Propinsi Timor Timur. Dengan dikeluarkannya Kepres ini, Pemerintah memberikan pilihan kepada pengungsi Timor Timur yang berada di wilayah Indonesia untuk menjadi warga negara Indonesia atau warga negara Timor Leste. Hal ini tercantum dalam Pasal 7 yang menyatakan

Penduduk bekas Propinsi Timor Timur yang tetap setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memilih tetap menjadi Warga Negara Kesatuan Republik Indonesia diproses status kependudukannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan bagi mereka yang memilih menjadi Warga Negara Republik Demokratik Timor Leste, maka status kependudukannya di Indonesia adalah sebagai warga negara asing dan akan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁶⁶

²⁶³ UNHCR, “Aktifitas UNHCR di Timor Leste”, www.unhcr.or.id/Data08/TIMORLESTEBhs.pdf, diunduh 4 Januari 2012.

²⁶⁴ Indonesia, *Instruksi Presiden tentang Penanganan Pengungsi Pasca Jajak Pendapat Rakyat Timor Timur*, Instruksi Presiden Nomor 11 Tahun 1999, bagian Pertama angka 1.

²⁶⁵ Usamy, *op. cit.*, hlm. 193.

²⁶⁶ Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pendataan Penduduk Bekas Propinsi Timor Timur*, Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2003, Pasal 8.

3.6.2 Thailand

Di Thailand tidak ada perbedaan pengaturan bagi pencari suaka dan orang asing yang memasuki wilayah Thailand secara ilegal. Sehingga pencari suaka diperlakukan layaknya migran ilegal dibawah pengaturan *Immigration Act, B.E. 2522 (1979)*.²⁶⁷ Thailand juga bukan peserta dalam Konvensi 1951 maupun Protokol 1967 dan tidak memiliki undang-undang dalam negeri yang mengatur tentang pengungsi.²⁶⁸

Dalam menangani hal-hal yang berkaitan dengan pengungsi pemerintah membuat beberapa kebijakan, yaitu memberikan bantuan kemanusiaan kepadamereka yang termasuk dalam kategori migrasi paksa, danmemberikan izin untuk tinggal di wilayah yang ditetapkan dalam Thailand.²⁶⁹ Penentuan status pengungsi dilakukan oleh UNHCR melalui *refugee status determination (RSD)*.²⁷⁰

Sampai saat ini terdapat sembilan lokasi pengungsian di Thailand yang terletak di perbatasan Thailand-Myanmar.²⁷¹ Pengungsi dan pencari suaka ditempatkan dalam kamp-kamp pengungsian tersebut. Jika mereka tinggal di luar kamp maka mereka dianggap sebagai pendatang ilegal dan beresiko ditangkap, ditahan, bahkan dideportasi. Tindakan tersebut diatur dalam *Immigration Act, B.E. 2522 (1979)*.

Pengungsi dan pencari suaka dikelompokkan sebagai orang asing yang memasuki wilayah Thailand dan disebut sebagai imigran.²⁷² Sebagian besar dari mereka memasuki wilayah ini tanpa membawa dokumen yang sah. Orang yang

²⁶⁷ UNHCR, "2011 *UNHCR country operations profile - Thailand*", <http://www.unhcr.org/pages/49e489646.html>, diunduh 4 Januari 2012.

²⁶⁸ Asylum Access, "Thailand", <http://asylumaccess.org/AsylumAccess/who-we-are/thailand>, diunduh 4 Januari 2012.

²⁶⁹ Patcharawalai Wongboonsin, "*Comparative Migration Policies in the Escape Region*", <http://www.unescap.org/esid/psis/population/popseries/apss160/apss160chap3.pdf>, diunduh 5 Januari 2012.

²⁷⁰ UNHCR, "2011 *UNHCR country operations profile - Thailand*".

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Immigration Act, B.E. 2522 (1979)*, dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan orang asing adalah "any person who is not of Thai nationality under the nationality Act" dan yang dimaksud dengan imigran adalah "any alien who enters the Kingdom".

tidak memiliki paspor dan visa atau dokumen perjalanan yang sah tidak diperbolehkan memasuki wilayah Thailand. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 12 *Immigration Act, B.E. 2522 (1979)*. Oleh karenanya, mereka terancam ditahan sebagaimana ketentuan yang terdapat dalam Pasal 19 paragraf 1 berikut:

In inspecting and considering whether an alien is forbidden from entering the Kingdom, the competent official shall have authority to allow said alien to stay at an appropriate place after promising that he will present himself to the competent official to receive his orders on a specified date, time and place; or if the competent official deems appropriate he may call for a bond or call for both bond and security; or the competent official may detain said aliens at any place for paragraph, the competent official shall have power to call a person, whose statement the competent official has reason to believe may be useful in case of doubt, to give oath, testimony, or statements to the competent officials.

Mereka juga dapat dideportasi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22 *Immigration Act, B.E. 2522 (1979)* yang menyatakan:

In the instance where the competent official discovers that an alien is forbidden from entering into the Kingdom under the provisions of Section 12, the competent official shall have authority to order said alien by written notification to leave the Kingdom.

Jadi, walaupun seseorang telah mendapat pengakuan status sebagai pengungsi oleh UNHCR, jika ia keluar dari kamp pengungsian maka ia akan dikenakan tindakan sebagaimana yang diatur dalam *Immigration Act, B.E. 2522 (1979)*. Penahanan terhadap para pengungsi atau pencari suaka ini dapat diperpanjang berdasarkan ketentuan dalam Pasal 20 *Immigration Act, B.E. 2522 (1979)*.

3.6.3 Malaysia

Sama halnya dengan Thailand, Malaysia tidak memiliki pengaturan khusus mengenai pengungsi. Malaysia juga bukan peserta Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Pengungsi yang memasuki wilayah Malaysia disamakan dengan migran yang tidak memiliki dokumen resmi.²⁷³ Setiap orang asing yang memasuki

²⁷³ UNHCR, "2011 UNHCR Country Operations Profile – Malaysia", <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e4884c6&submit=GO>, diunduh 5 Januari 2012.

wilayah Malaysia diatur dalam *Immigration Act 1959/63*. Dalam peraturan tersebut, setiap orang yang tidak memiliki dokumen resmi baik berupa paspor atau yang disamakan dengan paspor, dan visa maka tidak boleh memasuki wilayah Malaysia.²⁷⁴ Mereka dikelompokkan sebagai migran ilegal. Dalam Pasal 55E ayat (7) dinyatakan bahwa: *“illegal immigrant’ means a person, other than a citizen, who contravenes section 5, 6, 8, 9 or 15 of this Act or regulation 39 of the Immigration Regulations 1963 [F.L.N. 228/1963].*

Setiap orang dikelompokkan sebagai migran ilegal jika memasuki wilayah Malaysia selain dari tempat yang telah ditentukan,²⁷⁵ tidak memiliki izin;²⁷⁶ dilarang masuk oleh Direktur Jenderal terkait karena alasan kepentingan keamanan publik, kondisi ekonomi, industri, sosial, pendidikan atau lainnya di Malaysia.²⁷⁷ Mereka yang termasuk dalam kelompok tersebut dapat dikeluarkan dari Malaysia berdasarkan Pasal 32 ayat (1) yang menyatakan bahwa: *“Any person who is convicted of an offence under section 5, 6, 8 or 9 shall be liable to be removed from Malaysia by order of the Director General”*.

Dalam Pasal 34 ayat (1) dinyatakan bahwa:

Where any person is ordered to be removed from Malaysia under this Act, such person may be detained in custody for such period as may be necessary for the purpose of making arrangements for his removal

Tempat penahanan orang yang didasarkan pada Pasal 34 ayat (1) tersebut ditunjuk oleh Direktur Jenderal, misalnya penjara, kantor polisi, tempat (depot) imigrasi, atau di tempat lain yang ditunjuk untuk tujuan itu.²⁷⁸

Pemerintah tidak terlibat dalam proses-proses yang berkaitan dengan pengungsi. Hal ini sepenuhnya ditangani UNHCR dan organisasi lainnya.

²⁷⁴ *Immigration Act 1959/63*, Pasal 8.

²⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 5.

²⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 6.

²⁷⁷ *Ibid.*, Pasal 9.

²⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 34 ayat (3).

UNHCR yang menentukan status para pencari suaka dan pengungsi serta melengkapi mereka dengan dokumen.²⁷⁹

3.6.4 Bangladesh

Bangladesh tidak memiliki undang-undang yang mengatur tentang pengungsi maupun pencari suaka. Negara ini juga bukan peserta Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Oleh karenanya setiap orang yang memasuki wilayah Bangladesh harus memenuhi persyaratan yang tercantum dalam *Passport Act* 1920. Pasal 3 peraturan tersebut menyatakan:

- (1) *The Government may make rules requiring that persons entering Bangladesh shall be in possession of passports, and for all matters ancillary or incidental to that purpose.*
- (2) *Without prejudice to the generality of the foregoing power such rules may*
 - (a) *prohibit the entry into Bangladesh or any part thereof of any person who has not in his possession a passport issued to him*
 - (b) *prescribe the authorities by whom passports must have been issued or renewed, and the conditions with which they must comply, for the purposes of this Act; and*
 - (c) *provide for the exemption, either absolutely or on any condition, of any person or class of persons from any provision of such rules.*
- (3) *Rules made under this section may provide that any contravention thereof or of any order issued under the authority of any such rule shall be punishable with imprisonment for a term which may extend to three months, or with fine or with both.*

Sehingga pencari suaka atau pengungsi yang memasuki wilayah Bangladesh tanpa memiliki dokumen resmi terancam ditahan.

3.6.5 Australia

Australia merupakan peserta Konvensi 1954 dan Protokol 1967. Konvensi 1954 diakses pada 22 Januari 1954 sedangkan Protokol diakses pada 13 Desember 1973. Pengaturan nasional mengenai pengungsi terdapat dalam *Migration Act* 1958. Dalam Pasal 5 undang-undang tersebut, pengertian pengungsi merujuk pada Konvensi 1954 yang telah diamandemen Protokol 1967.

²⁷⁹ UNHCR, "2011 UNHCR Country Operations Profile – Malaysia".

Melalui undang-undang ini Australia memberikan hak atas identitas dan dokumen perjalanan kepada pengungsi sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 27 dan 28 Konvensi 1951. Hak atas identitas dalam *Migration Act* 1958 diatur dalam Pasal 36 ayat (2) yang menyatakan:

- A criterion for a protection visa is that the applicant for the visa is:*
- (a) a non-citizen in Australia to whom the Minister is satisfied Australia has protection obligations under the Refugees Convention as amended by the Refugees Protocol; or*
 - (b) a non-citizen in Australia who is the spouse or a dependant of a non-citizen who:*
 - (i) is mentioned in paragraph (a); and*
 - (ii) holds a protection visa.*

Visa yang diberikan kepada pengungsi juga sebagai dokumen perjalanan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) *Migration Act* 1958 yang menyatakan sebagai berikut:

- Subject to this Act, the Minister may grant a non-citizen permission, to be known as a visa, to do either or both of the following:*
- (a) travel to and enter Australia;*
 - (b) remain in Australia.*

Selain itu, Australia juga memiliki pengadilan khusus yang menangani permasalahan identitas bagi pengungsi yang disebut *Refugee Review Tribunal*. Berdasarkan Pasal 198C ayat (2), pengadilan dapat dimintakan penilaian apakah seseorang memenuhi kriteria sebagai pengungsi atau tidak.

3.7 UNHCR Sebagai Salah Satu Organisasi Internasional yang Menangani Permasalahan Pengungsi

Dalam dunia internasional organisasi yang khusus menangani masalah pengungsi adalah *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).²⁸⁰ UNHCR didirikan sebagai badan pembantu melalui Resolusi 319 (IV) Sidang Umum PBB pada Desember 1949. Dalam resolusi ini dinyatakan bahwa UNHCR akan bekerja selama tiga tahun mulai Januari 1951. Tugas dan wewenang utama

²⁸⁰ UNHCR, "Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, diunduh 20 Mei 2011.

UNHCR dikukuhkan melalui Resolusi 428 (V) Sidang Umum PBB tahun 1950.²⁸¹ Mandat awal UNHCR dibatasi dalam program tiga tahun untuk membantu sisa pengungsi akibat Perang Dunia II. Namun masalah pengungsi yang terus ada dan berkembang membuat Majelis Umum PBB memperbaharui mandatnya setiap beberapa tahun sekali.²⁸²

Kini mandat yang diberikan oleh PBB kepada UNHCR adalah memimpin dan mengoordinasi aksi internasional untuk melindungi pengungsi dan menyelesaikan masalah pengungsi di seluruh dunia. Tujuan utamanya adalah untuk melindungi hak-hak dan kesejahteraan pengungsi.²⁸³

Seperti yang tertera pada Pasal 6 Statuta UNHCR 1950, wewenang UNHCR untuk memberikan perlindungan internasional meliputi:

A. *(i) Any person who has been considered a refugee under the Arrangements of 12 May 1926 and of 30 June 1928 or under the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 or the Constitution of the International Refugee Organization.*

(ii) Any person who, as a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence, is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, is unwilling to return to it.

B. *Any other person who is outside the country of his nationality, or if he has no nationality, the country of his former habitual residence, because he has or had well-founded fear of persecution by reason of his race, religion, nationality or political opinion and is unable or, because of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of the government of the country of his nationality, or, if he has no nationality, to return to the country of his former habitual residence.*

Kemudian berdasarkan resolusi-resolusi Sidang Umum dan ECOSOC maka wewenang UNHCR pun diperluas menjadi memberikan perlindungan internasional berdasarkan alasan kemanusiaan non politik kepada pengungsi serta

²⁸¹ UNHCR, “Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR”, hlm. 9.

²⁸² UNHCR, “Melindungi Pengungsi & Peran UNHCR”, hlm. 17.

²⁸³ UNHCR, “Office of the United Nations High Commissioner for Refugees”,

mencarikan solusi jangka panjang bagi mereka.²⁸⁴ Pengertian pengungsi pun diperluas menjadi seseorang yang berada diluar negara asal atau tempat tinggalnya sehari-hari, dan tak dapat atau tidak mau kembali kesana karena ancaman yang serius dan tak pandang bulu terhadap jiwa, keselamatan fisik atau kebebasannya sebagai akibat kekerasan umum atau peristiwa-peristiwa gangguan ketertiban yang sungguh-sungguh mencekam.²⁸⁵

Selain pengungsi berdasarkan Statuta UNHCR dan Konvensi 1951, orang-orang lainnya yang menjadi perhatian UNHCR adalah:²⁸⁶

1. Orang-orang yang telah kembali ke negara asalnya setelah menjadi pengungsi.

Berdasarkan Kesimpulan Komite Eksekutif No.18 (XXXI) 1980, 40 (XXXVI) 1985, 85 (XLIX) 1989, dan 74 (XLV) 1994, UNHCR mempunyai kepentingan yang sah untuk mengawasi dampak dari kepulangan pengungsi.²⁸⁷ UNHCR memonitor kembalinya para pengungsi dan memberikan perlindungan kepada mereka di negara asal mereka. Peran UNHCR dalam hal ini pun tercatat dalam perjanjian khusus dengan pemerintah dengan pemerintah negara asal pengungsi.²⁸⁸

2. Orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan.

Keterlibatan UNHCR untuk mengurus orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan berasal dari resolusi Majelis Umum 3274 (XXIX) tanggal 10 Desember 1974.²⁸⁹ Kini berdasarkan Kesimpulan Komite Eksekutif No.78 (XLVI) dan Resolusi Majelis Umum

²⁸⁴ UNHCR, “Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR”, hlm.7.

²⁸⁵ UNHCR, “Penentuan Status Pengungsi: Mengenali Siapa Itu Pengungsi”, UNHCR, 2005, hlm. 9 – 10.

²⁸⁶ UNHCR, “Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR”, hlm. 12 – 13.

²⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 81.

²⁸⁸ UNHCR, “Gambaran Umum Fungsi-Fungsi Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi”, UNHCR, 2002, hlm. 16.

²⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 14.

No.50/152 tahun 1995, UNHCR memiliki mandat yang luas dan global atas nama orang-orang tanpa kewarganegaraan.²⁹⁰

3. Pengungsi internal (*Internally Displaced Persons/ IDPs*).

Dalam resolusi Majelis Umum A/RES/47/105 (1992), keterlibatan UNHCR dalam kegiatan yang berkaitan dengan pengungsi internal atas dasar permintaan khusus dari Sekretaris Jenderal PBB atau badan-badan utama PBB dengan memperhatikan mandat, dan para ahli dari organisasi lain yang sesuai.²⁹¹

Seperti yang tertera dalam Pasal 1 Statuta UNHCR, salah satu fungsi UNHCR adalah mencari solusi permanen untuk pengungsi. Solusi yang ditawarkan UNHCR antara lain:

1. Repatriasi sukarela (*voluntary repatriation*)

Syarat yang diperlukan untuk pemulangan pengungsi secara sukarela ke negara asalnya adalah keamanan²⁹² dan pulihnya perlindungan nasional.²⁹³ Jika keduanya belum ada, seringkali pemulangan pengungsi hanya bersifat sementara.²⁹⁴

2. Integrasi lokal

Dalam integrasi lokal, negara suka menawarkan agar pengungsi dapat tinggal secara permanen di wilayahnya. Sehingga ada kemungkinan

²⁹⁰ UNHCR, “Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR”, hlm. 84.

²⁹¹ UNHCR, “Gambaran Umum Fungsi-Fungsi Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa urusan Pengungsi”, hlm. 15.

²⁹² Keamanan disini meliputi keamanan hukum, fisik, dan harta. Keamanan dalam bidang hukum termasuk pengesahan dan pelaksanaan hukum amnesti untuk melindungi orang-orang yang kembali dari pengungsian karena telah lari dari negaranya; peraturan yang menjamin status kewarganegaraan orang-orang yang telah kembali dan akses untuk memperoleh dokumen identitas diri. Keamanan dalam hal fisik meliputi situasi yang aman secara keseluruhan dan jaminan dari aparat atas keselamatan pengungsi yang kembali. Sedangkan keamanan dalam hal harta meliputi akses pada sarana kelangsungan hidup dan pelayanan dasar seperti air minum, pelayanan kesehatan, dan pendidikan.

²⁹³ Perlindungan nasional pulih ketika sebuah pemerintahan berfungsi secara baik sehingga dapat memenuhi berbagai hak seperti hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial dan budaya; dan pelayanan kepada warga negaranya, seperti perlindungan oleh polisi, pengadilan umum dan pengadilan terhadap kejahatan dan penyiksaan.

²⁹⁴ UNHCR, “Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR”, hlm. 132 – 134.

naturalisasi kewarganegaraan pengungsi. Integrasi lokal terjadi melalui tiga tahapan yaitu:

- a. Pengungsi memperoleh hak yang semakin luas, sehingga sama dengan yang dinikmati oleh warga negara dari negara suaka, kemudian pengungsi diijinkan tinggal secara permanen dan kemungkinan naturalisasi,
- b. Pengungsi semakin tidak tergantung pada bantuan dari negara suaka maupun bantuan kemanusiaan lainnya karena telah dapat memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri,
- c. Pengungsi berpartisipasi dalam kehidupan sosial di negara barunya.²⁹⁵

3. Pemukiman kembali (*resettlement*)

Perpindahan permanen pengungsi ke negara ketiga ini merupakan alat perlindungan bagi pengungsi yang hidup, kebebasan, keamanan, kesehatan, atau hak fundamental lainnya menghadapi resiko di negara suaka. *Resettlement* merupakan bentuk dari berbagi beban dan tanggung jawab antara para peserta Konvensi 1951.²⁹⁶

Dalam menjalankan solusi jangka panjang tersebut, UNHCR bekerjasama dengan pemerintah-pemerintah, organisasi, dan instansi swasta untuk memudahkan pemulangan (*repatriasi*) secara sukarela para pengungsi dan reintegrasi ke negara asal mereka, integrasi para pengungsi di negara pemberi suaka atau di negara tempat para pengungsi dimukimkan kembali (*resettlement*).²⁹⁷ Bila perlu, UNHCR akan memberikan bantuan material untuk jangka waktu pendek.²⁹⁸

²⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 135 – 136.

²⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 136 – 137.

²⁹⁷ Statuta UNHCR 1950, Pasal 1.

²⁹⁸ Romsan, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 166.

BAB 4

PERLINDUNGAN TERHADAP ETNIS ROHINGYA YANG TIDAK MEMILIKI KEWARGANEGARAAN

4.1 Hubungan Antara Orang Tanpa Kewarganegaraan dengan Perlindungan Pengungsi

Dalam Pasal 1 Konvensi 1954 yang dimaksud dengan orang yang tidak berkewarganegaraan adalah *“a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law”*. Tidak adanya pengakuan sebagai warga negara dari negara manapun mengakibatkan orang tersebut tidak mendapat perlindungan nasional. Kondisi ini sangat rentan terhadap tindakan sewenang-wenang dari para penguasa.

Perlindungan nasional didapatkan dengan adanya hubungan hukum antara negara dengan warga negaranya melalui lembaga kewarganegaraan. Perlindungan nasional diwujudkan oleh negara melalui lembaga-lembaganya sehingga warga negaranya bisa menikmati berbagai hak yang dijamin dalam hukum nasionalnya. Berbagai hak tersebut seperti hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial dan budaya, serta perlindungan oleh polisi dan pengadilan terhadap kejahatan dan penyiksaan. Oleh karenanya, ketiadaan perlindungan negara membawa orang-orang yang tidak berkewarganegaraan dalam kondisi sangat rentan terhadap penganiayaan.

Perlakuan yang sewenang-wenang dari penguasa dan juga penganiayaan yang diterima orang-orang tak berkewarganegaraan tersebut membuat mereka terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya. Tindakan tersebut seringkali melintasi batas negara. Di negara tempat mereka mencari perlindungan pun terkadang mereka masih diperlakukan secara sewenang-wenang. Oleh karenanya mereka memerlukan perlindungan internasional.

Dalam Pasal 1A (2) Konvensi 1951 dinyatakan:

.... any person who: “As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is

unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”

Berdasarkan Konvensi tersebut seseorang yang tidak memiliki kewarganegaraan dan mengalami penganiayaan kemudian dia melintasi batas negara untuk mencari perlindungan maka ia dapat dikategorikan sebagai pengungsi. Oleh karenanya perlindungan terhadap mereka layaknya perlindungan yang diberikan terhadap pengungsi.

4.2 Sejarah dan Kondisi Etnis Rohingya di Myanmar

Wilayah Rakhaing²⁹⁹ berada dibawah Kesultanan Islam Arakan sejak tahun 1430. Kemudian pada 1734, wilayah ini berhasil direbut dan dijajah oleh Raja Bodaw Paya yang berasal dari Kerajaan Bamar.³⁰⁰ Pada 1824, Inggris menjajah Rakhaing dan wilayah ini digabungkan dengan India.³⁰¹ Diawal penjajahannya, Inggris mencatat penduduk yang mendiami wilayah ini merupakan setengah Bengali dan setengah Magh, bahasa yang digunakan adalah Maghi yang merupakan campuran bahasa Arakan, Bengali, dan Urdu. Pada 1942, ketika Inggris keluar dari Rakhaing, pemerintah Myanmar memprovokasi penganut Budha di Rakhaing sehingga terjadi kerusuhan besar yang menyebabkan 100.000 orang terbunuh dan ratusan ribu melarikan diri ke Bengal Timur.³⁰²

Kini negara bagian Rakhaing merupakan wilayah dengan penduduk Muslim terbesar di Myanmar. Etnis Rohingya adalah salah satu etnis yang beragama Islam dan telah mendiami kota di utara negara bagian Rakhaing sejak

²⁹⁹ Daerah ini dikenal juga dengan nama Arakan.

³⁰⁰ Kebudayaan yang dibawa Kerajaan Bamar inilah yang menjadi budaya Myanmar seperti yang dikenal saat ini.

³⁰¹ Sultan Muhammad Islam, “Nasib Umat Islam Rohingya yang Dilupai”, makalah disampaikan dalam acara *Universal Justice Network Meeting* di Penang, Malaysia, pada 1 – 4 Juli 2011.

³⁰² Pramono, *op. cit.*, hlm. 41-44.

abad ke-7 Masehi.³⁰³ Meskipun telah berabad-abad tinggal di Myanmar, pemerintah junta militer Myanmar menganggap bahwa Rohingya termasuk dalam etnis Bengali sehingga pemerintah junta militer Myanmar tidak mengakui mereka sebagai salah satu etnis Myanmar.³⁰⁴ Dengan diberlakukannya *Burma Citizenship Law* 1982, membuat etnis Rohingya kehilangan kewarganegaraannya.

Tidak diterimanya keberadaan etnis Rohingya di Myanmar membuat junta militer Myanmar melakukan berbagai aksi untuk mengusir etnis Rohingya dari tanah leluhurnya, sehingga sebagian besar orang Rohingya mengungsi ke negara lain. Sedangkan bagi mereka yang tetap tinggal di Myanmar masih mengalami pelanggaran HAM. Pelanggaran yang dilakukan terhadap etnis Rohingya antara lain tidak diberikan izin usaha; pengenaan pajak yang tinggi bagi etnis Rohingya, jika tidak dapat membayar pajak tersebut maka sebagian besar lahan pertanian, tambak, dan properti milik orang Rohingya akan disita; untuk keluar dari desa diperlukan izin dari otoritas lokal; etnis Rohingya yang berada di Rakhaing Utara dimasukkan ke dalam kamp konsentrasi dan dijadikan sebagai pekerja paksa; tidak diizinkan untuk meneruskan pendidikan ke universitas yang ada di Myanmar maupun keluar Myanmar; sulitnya mendapatkan izin nikah; pemerkosaan terhadap wanita Rohingya yang dilakukan oleh tentara, pemerkosaan biasanya terjadi pada tengah malam dan dilakukan di depan suami dan anak-anak korban perkosaan tersebut, pengaduan tindakan ini hanya berujung pada penahanan si pelapor, bahkan dalam beberapa kasus pelapor disiksa dan dibunuh; pembunuhan; penyiksaan; dan penahanan secara ilegal yang terjadi hampir setiap hari.³⁰⁵

Selain pelanggaran tersebut, etnis Rohingya juga mengalami pelanggaran HAM dalam hal beragama, diantaranya Junta memprovokasi kerusuhan diantara warga dengan mengizinkan untuk membagikan buku-buku dan catatan yang menghina Islam; mesjid dan madrasah dihancurkan dan ditutup; pelarangan untuk membangun mesjid dan madrasah yang baru; tidak diizinkan untuk merenovasi masjid dan madrasah.³⁰⁶

³⁰³ Rismayati, *op. cit.*, hlm. 21

³⁰⁴ Azis, *op. cit.*, hlm. 5.

³⁰⁵ Pramono, *op. cit.*, hlm. 72-78.

Tindakan-tindakan tersebut merupakan mekanisme yang dijalankan junta militer Myanmar dalam operasi-operasi militernya dengan tujuan memusnahkan etnis Rohingya dari Myanmar. Operasi militer tersebut antara lain:

1. Operasi Militer (resimen ke 5) pada November 1948;
2. Operasi *Burma Territorial Force* pada 1949-1950;
3. Operasi Militer (*2nd Emergency Chin regimen*) pada 1951-1952;
4. Operasi *Mayu* Oktober pada 1952-1953;
5. Operasi *Mone-thone* pada Oktober 1954;
6. Operasi Tentara dan Imigrasi pada Januari 1955;
7. Operasi UMP pada 1955-1958;
8. Operasi *Keptan Htin Kyaw* pada 1959;
9. Operasi *Shwe Kyi* pada Oktober 1966;
10. Operasi *Kyi Gan* pada Oktober-Desember 1966;
11. Operasi *Ngazink* pada 1967-1969;
12. Operasi *Myat Mon* pada Februari 1969-1971;
13. Operasi *Major Aung Than* pada 1973;
14. Operasi *Sabe* pada Februari 1974-1978;
15. Operasi *Nagamin* pada Februari 1978-1980;
16. Operasi *Shwe Hintha Ogos* pada 1978-1980;
17. Operasi *Galone* pada 1979;
18. Operasi *Pyi Thay* pada 1991-1992;
19. Operasi Na-Sa-Ka sejak 1992 hingga kini.³⁰⁷

4.3 Pencari Suaka Rohingya

Hilangnya kewarganegaraan membuat etnis Rohingya tidak mendapat perlindungan nasional. Perlindungan nasional dapat diwujudkan ketika pemerintahan berfungsi dengan baik sehingga dapat memenuhi berbagai hak seperti hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial dan budaya; dan pelayanan

³⁰⁶ Islam, *op. cit.*

³⁰⁷ *Ibid.*

kepada warga negaranya, seperti perlindungan oleh polisi, pengadilan umum dan pengadilan terhadap kejahatan dan penyiksaan.

Berbagai perlakuan buruk yang diterima etnis Rohingya telah memaksa mereka meninggalkan Myanmar untuk mencari keamanan di negara lain. Mereka yang menggunakan jalur laut untuk melarikan diri memakai perahu sebagai transportasi mereka, oleh karena itu mereka disebut sebagai manusia perahu. Negara-negara yang menjadi tempat transit dan tujuan mereka antara lain adalah Bangladesh, Thailand, Malaysia, Indonesia dan Australia.³⁰⁸

Manusia perahu yang mencapai Thailand pada akhir bulan November dan Desember 2008 ditahan beberapa hari oleh petugas *Internal Security Operations Command* (ISOC). Mereka kemudian dibawa oleh satuan militer ke pulau Koh Sai Deng. Mereka dipaksa tidur di udara terbuka dengan tangan diikat saat malam hari. Pada 18 Desember 2008, 400 orang etnis Rohingya dinaikkan ke kapal angkatan laut yang membawa satu kapal tongkang. Tangan mereka diikat dan setelah berada di laut lepas mereka diperintahkan pindah ke kapal tongkang tersebut dengan todongan senjata. Mereka pun menolak, kemudian tentara Thailand pun mengikat kaki empat orang dari mereka dan melemparkannya ke laut. Akhirnya mereka pindah ke kapal tongkang dan dilepas dengan bekal makanan dan air untuk dua hari. Kapal itu bergerak selama lebih dari sepuluh hari dan di hari kedua belas mereka melihat kepulauan Andaman. Secara keseluruhan, lebih dari 800 orang Rohingya diusir dari Thailand dengan cara ini pada bulan Desember. Ratusan lainnya kemungkinan tewas.³⁰⁹

Di Malaysia, manusia perahu ini ada yang menjadi pekerja migran ilegal, sementara yang lain adalah pencari suaka tetap. Pada awal Maret 2010, pihak berwenang maritim Malaysia telah menahan 93 orang Rohingya yang telah terapung di atas perahu selama 30 hari. Perahu mereka ditemukan di lepas pantai barat laut pulau Langkawi.³¹⁰

³⁰⁸ Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Asia Timur dan Pasifik Kementerian Luar Negeri.

³⁰⁹ Wawancara dilakukan oleh Arakan Project kepada korban yang selamat seperti yang dikutip dalam "Thailand Perlakukan Pengungsi Muslim Rohingya dengan Sadis", <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/internasional/09/01/18/26747-thailand-perlakukan-pengungsi-muslim-rohingya-dengan-sadis>, diunduh 4 Januari 2012.

Di Bangladesh, sekitar 1.160 orang Rohingya telah ditahan sejak Januari 2010 dan sebagian besar dari mereka telah dideportasi ke Myanmar. Sebagian dari mereka yang ditahan mengalami penganiayaan. Bahkan orang Rohingya yang berada di kamp-kamp pengungsian Bangladesh juga tidak mendapatkan perlindungan. Disana mereka mendapat serangan dari aparat keamanan atau harus menderita kelaparan karena Bangladesh menolak untuk memberikan izin kepada badan-badan bantuan internasional untuk membantu para pengungsi. Hal ini menyebabkan 18% dari anak-anak pengungsi menderita kurang gizi. Situasi kemanusiaan ini dibuat lebih sulit dengan fakta bahwa hanya 75.000 pengungsi yang boleh tinggal di kamp-kamp pengungsian, sedangkan 125.000 lainnya harus bertahan dibawah bayang-bayang ketakutan serangan oleh warga Bangladesh yang benci kepada orang asing dan menginginkan mereka kembali ke Myanmar.³¹¹

Di Indonesia sendiri aparat kepolisian tengah menangani sebanyak 129 orang Rohingya yang ditemukan dalam sebuah perahu di perairan dekat Pelabuhan Krueng Raya, di Nangroe Aceh Darusalam pada 15 Februari 2011 sekitar pukul 23.00 WIB setelah perahu mereka terombang-ambing selama 20 hari.³¹² Mereka dilaporkan terkatung-katung di laut, setelah mesin perahu kayu mereka macet. Kepada polisi, mereka mengaku melarikan diri dari tindak kekerasan dan penindasan di Myanmar.³¹³ Kini, ke-129 orang tersebut ditampung di sebuah bangunan di kompleks pelabuhan. Kasus terdamparnya orang asing tersebut sudah empat kali terjadi di Provinsi Aceh. Pada akhir Januari 2009, sekitar 193 orang Rohingya pernah diselamatkan di Sabang, Pulau Weh. Sebulan kemudian, sekitar 198 orang Rohingya terdampar di perairan Idi Rayeuk, Kabupaten Aceh Timur dan diselamatkan nelayan setempat. Mereka ditampung di halaman Kantor Camat Idi Rayeuk. Gubernur Aceh mengatakan terkait

³¹⁰ Anonim, "Myanmar Didesak Untuk Lindungi Hak-hak Muslim Rohingya", <http://www.voa-islam.com/news/south-east-asia/2010/03/19/4027/myanmar-didesak-untuk-lindungi-hakhak-muslim-rohingya/>, diunduh 4 Januari 2012.

³¹¹ Anonim, "1,160 Pengungsi Muslim Rohingya Ditahan di Bangladesh", <http://www.voa-islam.com/news/south-east-asia/2010/03/11/3781/1160-pengungsi-muslim-rohingya-ditahan-di-bangladesh/>, diunduh 4 Januari 2012.

³¹² Ant, *op. cit.*

³¹³ Achmad Marzuq, "Warga Rohingya terdampar di Aceh".

penanganan orang Rohingya tersebut, Pemerintah Aceh hanya berwenang membantu mereka secara kemanusiaan. Pemerintah Aceh tidak bisa menetapkan status mereka. Begitu juga soal lokasi penampungan maupun kebijakan pemindahan tempat penanganan, semua tergantung keputusan pemerintah pusat. Pemerintah Aceh hanya menunggu keputusan dari Jakarta.³¹⁴

4.3.1 Status Etnis Rohingya

Etnis merupakan pengelompokan orang yang didasarkan pada asal-usul warisan budaya tertentu.³¹⁵ Dengan adanya aspek budaya ini klasifikasi seseorang atau kelompok setempat dalam keanggotaan suatu kelompok etnis bergantung pada kemampuan seseorang atau kelompok setempat ini untuk memperlihatkan sifat budaya kelompok etnis tersebut.³¹⁶ Oleh karenanya, kelompok etnis memiliki ciri khas kebudayaannya masing-masing.

Beberapa instrumen internasional mencantumkan perlindungan terhadap keberadaan etnis. Dalam Pasal 27 *International Covenant on Civil and Political Rights*, perlindungan terhadap kelompok etnis minoritas yang ada di suatu negara tidak hanya ditujukan kepada kelompok etnis yang sudah diakui dan mendapatkan kewarganegaraan, kelompok etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan pun berhak menikmati hak-hak yang dilindungi dalam ketentuan tersebut.³¹⁷

Etnis Rohingya tinggal di wilayah Rakhaing utara, Myanmar. Di negara asalnya, etnis Rohingya tidak memiliki kewarganegaraan dan mengalami penganiayaan. Dalam kaitannya terhadap perlindungan mereka sebagai etnis digunakan ketentuan yang tercantum dalam *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, *Convention Against Discrimination in Education*, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, *Declaration on Race and Racial Prejudice*, *Convention on the Rights of the Child*, dan

³¹⁴ Ant, *op. cit.*

³¹⁵ Nopembri, *op. cit.*

³¹⁶ Barth, *op. cit.*, hlm. 12-13.

³¹⁷ Pejic, *op. cit.*, hlm. 672.

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Dalam instrumen-instrumen tersebut, kelompok etnis mendapatkan perlindungan terhadap genosida, penyiksaan dan perlakuan buruk, hak atas pendidikan, memajukan identitas, dan sebagainya.

Etnis Rohingya merupakan etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan dan mengalami penganiayaan. Oleh karenanya sebagian dari mereka ada yang melarikan diri ke negara lain untuk mencari perlindungan. Dalam hukum internasional, status etnis Rohingya ini dapat dilihat dari dua sudut pandang. Pertama, etnis Rohingya sebagai etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan; dan yang kedua, etnis Rohingya yang keluar dari negara asalnya mencari perlindungan untuk menghindari penganiayaan.

4.3.1.1 Dari Sudut Kewarganegaraan

"Setiap orang memiliki hak untuk berkewarganegaraan". Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 15 ayat (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia merupakan instrumen dasar tentang hak asasi manusia yang mengatur hak atas kewarganegaraan. Instrumen-instrumen internasional lainnya juga melengkapi ketentuan ini, antara lain Pasal 1-3 *Convention on The Nationality of Married Women*, *Convention on the Reduction of Statelessness*, Pasal 5 *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Pasal 24 ayat 2 *International Covenant on Civil and Political Rights*, Pasal 9 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Pasal 7 dan Pasal 8 *Convention on the Rights of the Child*, dan Pasal 29 *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers*.

Walaupun negara memiliki hak untuk menentukan siapa yang menjadi warga negaranya, tetapi penentuan syarat tersebut harus sesuai dengan konvensi internasional, kebiasaan internasional, dan prinsip-prinsip hukum mengenai masalah kewarganegaraan yang diakui.³¹⁸ Dalam Pasal 5 *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* dinyatakan

³¹⁸ Achiron, *op. cit.*, hlm. 32.

bahwa tidak boleh ada diskriminasi yang didasarkan atas ras, warna kulit, kebangsaan atau etnis bagi setiap orang dalam menikmati hak-hak dasar, salah satunya adalah hak atas kewarganegaraan.

Walaupun dalam ketentuan yang terdapat dalam instrumen tersebut merupakan perlindungan hak berkewarganegaraan terhadap individu. Etnis sebagai suatu kelompok tetap mendapat perlindungan terhadap hak atas kewarganegaraan ini. Hal ini dikarenakan kelompok etnis terdiri dari individu-individu yang mengelompok karena asal usul budaya yang sama. Setiap individu dalam kelompok etnis tersebut memiliki hak atas kewarganegaraan. Pemberian kewarganegaraan terhadap individu dalam kelompok etnis merupakan salah satu bentuk perlindungan terhadap keberadaan etnis itu sendiri. Dengan adanya kewarganegaraan yang dimiliki individu, anggota kelompok etnis dapat menikmati hak-hak lain yang dijamin dalam peraturan nasional.³¹⁹

Dalam kasus etnis Rohingya, mereka tidak diakui kewarganegaraannya oleh pemerintah Myanmar dengan dikeluarkannya *Burma Citizenship Law* 1982. Dalam Pasal 3 *Burma Citizenship Law* 1982 dinyatakan:

Nationals such as the Kachin, Kayah, Karen, Chin, Burman, Mon, Rakhine or Shan and ethnic groups as have settled in any of the territories included within the State as their permanent home from a period anterior to 1185 B.C., 1823 A.D. are Burma citizens.

Berdasarkan pasal ini seharusnya etnis Rohingya memiliki kewarganegaraan Myanmar, tetapi dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa “*the Council of State may decide whether any ethnic group is national or not*”, sehingga berdasarkan ketentuan tersebut etnis Rohingya kehilangan kewarganegaraannya.

Burma Citizenship Law 1982 tidak memberikan batasan atau kriteria suatu etnis tidak mendapat pengakuan oleh dewan. Pembatasan tersebut sepenuhnya diserahkan pada dewan. Dalam *Convention on the Reduction of Statelessness* dinyatakan hal-hal yang membuat seseorang dapat kehilangan kewarganegaraannya yaitu:

1. Kewarganegaraan diperoleh dengan penipuan atau keterangan palsu,³²⁰

³¹⁹ Philip Vuciri Ramaga, “The Group Concept in Minority Protection”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, No. 3, (Johns Hopkins University Press, Agustus 1993), hlm. 584.

2. Orang tersebut melawan tugas kesetiaannya kepada negara baik dengan melanggar suatu larangan tegas yang melarang pemberian layanan atau bekerja kepada negara lain, atau dengan cara yang serius merugikan kepentingan vital negaranya,³²¹
3. Orang tersebut telah diambil sumpah, atau membuat pernyataan resmi, kesetiaan kepada negara lain, atau memberikan bukti yang pasti dari tekadnya untuk menolak kesetiaan kepada negaranya,³²²
4. Seseorang naturalisasi yang tinggal di luar negeri dalam jangka waktu tidak kurang dari tujuh tahun berturut-turut. Ketentuan ini ditentukan oleh hukum negara, jika ia gagal untuk menyatakan kepada otoritas yang tepat niatnya untuk mempertahankan kewarganegaraannya.³²³

Selain dari alasan diatas, hak seseorang atas kewarganegaraan tidak dapat dihilangkan. Sehingga jika alasan Myanmar tidak mau mengakui etnis Rohingya karena menganggap etnis Rohingya berkebangsaan Bangladesh. Maka alasan ini sangat diskriminatif dan bertentangan dengan hukum internasional.

Selain itu, untuk menentukan kewarganegaraannya Myanmar menganut asas *ius sanguinis*, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 5 *Burma Citizenship Law* 1982 yang menyatakan: *Every national and every person born of parents, both of whom are nationals are citizens by birth*. Sehingga anak-anak yang lahir dari orang tua etnis Rohingya baik di Myanmar maupun di luar Myanmar tidak memiliki kewarganegaraan Myanmar. Pemerintah Bangladesh pun tidak mau mengakui etnis Rohingya sebagai warga negaranya karena etnis Rohingya secara teritorial berada di wilayah Myanmar.

Sedangkan dalam Pasal 2 *the Citizenship Act* No. II of 1951 dinyatakan:

Notwithstanding anything contained in any other law, on the commencement of this Order, every person shall be deemed to be a citizen of Bangladesh

(i) *Who or whose father or grandfather was born in the territories now comprised in Bangladesh and who was a permanent resident of such*

³²⁰ *Convention on the Reduction of Statelessness*, Pasal 8 ayat 2 butir (b).

³²¹ *Ibid.*, Pasal 8 ayat 3 butir (a).

³²² *Ibid.*, Pasal 8 ayat 3 butir (b).

³²³ *Ibid.*, Pasal 7 ayat 4.

- territories on the 25th day of March, 1971 and continues to be so resident; or*
- (ii) *Who was a permanent resident of the territories now comprised in Bangladesh on the 25th day of March, 1971, and continues to be so resident and is not otherwise disqualified for being a citizen by or under any law for the time being in force:*

Dalam peraturan tersebut dapat disimpulkan bahwa Bangladesh menganut asas *ius soli* dalam memberikan kewarganegaraannya. Sehingga etnis Rohingya yang sudah tinggal di negara bagian Rakhaing utara sejak abad ketujuh masehi tidak dapat memiliki kewarganegaraan Bangladesh. Oleh karenanya, etnis Myanmar tidak memiliki kewarganegaraan dari negara manapun, baik dari negara tempat tinggalnya sehari-hari yaitu Myanmar, maupun dari negara yang memiliki kemiripan budaya dengan etnis Rohingya yaitu Bangladesh.

Tidak adanya pengakuan sebagai warga negara dari negara manapun membuat etnis Rohingya menjadi etnis yang tidak berkewarganegaraan. Oleh karenanya etnis Rohingya termasuk dalam kategori orang-orang lain yang mendapat perhatian UNHCR. Keterlibatan UNHCR untuk mengurus orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan berasal dari resolusi Majelis Umum 3274 (XXIX) tanggal 10 Desember 1974.³²⁴ Kini berdasarkan Kesimpulan Komite Eksekutif No.78 (XLVI) dan Resolusi Majelis Umum No.50/152 tahun 1995, UNHCR memiliki mandat yang luas dan global atas nama orang-orang tanpa kewarganegaraan.³²⁵

4.3.1.2 Dari Sudut Hukum Pengungsi Internasional

Selain masalah tidak berkewarganegaraan, etnis Rohingya juga mengalami penganiayaan di negara asalnya, oleh karena itu sebagian mereka melarikan diri ke negara lain. Dalam kasus keluarnya orang-orang Rohingya ke negara lain ini terdapat beberapa perbedaan pandangan mengenai status mereka. Ada yang berpandangan motif mereka pergi dari negara asalnya adalah faktor ekonomi

³²⁴ *Ibid.*, hlm. 14.

³²⁵ UNHCR, “Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR”, hlm. 84.

sehingga mereka bukanlah pencari suaka, mereka lebih tepat disebut migran ekonomi.

Pemerintah Indonesia sendiri berbeda pandangan dalam menilai manusia perahu Rohingya. Kementerian Luar Negeri menilai mereka sebagai migran ekonomi. Hal ini didasarkan wawancara yang dilakukan tim yang dibentuk oleh Kementerian Luar Negeri terhadap manusia perahu Rohingya yang terdampar di Aceh. Dalam wawancara tersebut sebagian besar manusia perahu Rohingya meninggalkan negara asalnya untuk mencari kehidupan yang lebih baik.³²⁶ Sedangkan Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM menilai manusia perahu Rohingya sebagai pencari suaka. Hal ini didasari adanya kemungkinan pelanggaran HAM yang menimpa etnis Rohingya di negara asal mereka sehingga memaksa orang-orang dari etnis tersebut menjadi manusia perahu untuk mencari perlindungan ke negara lain.³²⁷

Dalam hukum internasional, untuk menentukan status seseorang sebagai pengungsi atau bukan menggunakan *Convention Relating to the Status of Refugee* 1951, dan *Protocol Relating to the Status of Refugee* 1967. Pasal 1A (2) *Convention Relating to the Status of Refugee* 1951, mendefinisikan pengungsi sebagai:

.... any person who: "As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of beingpersecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group orpolitical opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

Pengertian tentang pengungsi di Konvensi 1951 ini kemudian diperluas dalam Pasal 1 (2) *Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967 yang berbunyi:

For the purpose of the present Protocol, the term "refugee" shall, except as regards the application of paragraph 3 of this article, mean any person within the definition of article 1 of the Convention as if the words "As a result of events occurring before 1 January 1951 and ..." and the words "... a result of such events", in article 1 A (2) were omitted.

³²⁶ Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Asia Timur dan Pasifik Kementerian Luar Negeri.

³²⁷ Hasil wawancara dengan Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM.

Berdasarkan pengertian pengungsi dalam ketentuan tersebut maka orang-orang Rohingya yang keluar dari negara asalnya termasuk dalam kriteria pengungsi. Hal ini karena mereka memenuhi unsur sebagai berikut:

1. Berada diluar negara kebangsaannya atau tempat tinggal sehari-hari.

Etnis Rohingya yang melarikan diri dari Myanmar berada diluar negara tempat tinggalnya sehari-hari. Mereka pergi dari negara asalnya dengan menggunakan perahu, ada pula yang dengan melewati perbatasan darat ke Bangladesh.

2. Ketakutan beralasan.

Dalam unsur ini terdapat dua unsur, yaitu unsur subjektif berupa “ketakutan” dan unsur objektif yaitu “beralasan”. Dalam prakteknya, unsur “ketakutan” dapat dilihat dari ungkapan ketidakinginan untuk kembali atau dapat dilihat juga dari keadaan yang melingkupinya.³²⁸

Dalam kasus pencari suaka Rohingya hal ini dapat dilihat dari adanya resiko penganiayaan yang nyata jika mereka kembali ke negara asalnya.

Sedangkan untuk menilai bahwa ketakutan tersebut beralasan, maka perlu melihat konteks keadaan politik di negara asal pemohon dan keadaan diri pemohon.³²⁹ Etnis Rohingya tidak diakui keberadaannya di Myanmar sehingga tidak memiliki kewarganegaraan Myanmar, oleh karenanya mereka tidak mendapat perlindungan nasional dan sering mengalami pelanggaran HAM.

3. Penganiayaan.

Etnis Rohingya mengalami pelanggaran HAM di negara asalnya, antara lain ditangkap tanpa proses hukum bahkan tanpa alasan yang jelas, dan etnis Rohingya yang berada di Rakhaing Utara dimasukkan ke dalam kamp konsentrasi dan dijadikan sebagai pekerja paksa.

³²⁸ UNHCR, “Penentuan Status Pengungsi: Mengenali Siapa Itu Pengungsi”, hlm. 31 –

³²⁹ *Ibid.*

4. Alasan Konvensi 1951.

Seseorang berhak memperoleh status pengungsi jika ia takut dianiaya karena salah satu atau lebih dari lima alasan yang terdapat dalam Pasal 1A (2) Konvensi 1951, yaitu ras, agama, kebangsaan, anggota dari kelompok sosial tertentu, pendapat politik. Dalam kasus manusia perahu Rohingya, mereka mendapat penganiayaan karena alasan Kebangsaan. Kebangsaan disini bukan saja berarti kewarganegaraan, tetapi juga mencakup kelompok-kelompok orang yang dicirikan oleh suku, agama, budaya atau bahasa, baik yang sesungguhnya atau anggapan. Etnis Rohingya berbeda dengan etnis Burma yang merupakan etnis mayoritas di Myanmar, perbedaan ini dapat dilihat dari bahasa yang digunakan mereka. Selain karena perbedaan kebangsaan, agama juga menjadi salah satu alasan penganiayaan mereka. Di Myanmar etnis-etnis lain juga mengalami penganiayaan misalnya etnis Karen dan etnis Mon, tetapi penganiayaan yang diterima etnis Rohingya lebih banyak dari etnis-etnis tersebut karena etnis-etnis tersebut beragama Budha seperti etnis Burma, sedangkan etnis Rohingya beragama Islam.

5. Tidak adanya perlindungan negara.

Dalam definisi pengungsi menurut Konvensi 1951, salah satu unsurnya adalah seseorang tidak dapat atau tidak mau meminta perlindungan dari negara asal atau tempat tinggalnya sehari-hari. Pencari suaka Rohingya tidak memperoleh perlindungan dari negara asal karena negara asal tidak memberikan kewarganegaraan terhadap etnis Rohingya. Dengan tidak adanya kewarganegaraan, maka etnis Rohingya tidak memiliki perlindungan nasional dari negara manapun.

UNHCR menilai pencari suaka Rohingya sebagai pengungsi karena selain memenuhi persyaratan sebagai pengungsi seperti yang tersebut dalam Pasal 1A (2) *Convention Relating to the Status of Refugee* 1951 yang diluaskan pengertiannya dalam Pasal 1 (2) *Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967, pencari suaka Rohingya juga memenuhi kriteria yang tercantum dalam Statuta UNHCR. Pengertian pengungsi menurut mandat UNHCR yaitu seseorang yang

berada diluar negara asal atau tempat tinggalnya sehari-hari, dan tak dapat atau tidak mau kembali kesana karena ancaman yang serius dan tak pandang bulu terhadap jiwa, keselamatan fisik atau kebebasannya sebagai akibat kekerasan umum atau peristiwa-peristiwa gangguan ketertiban yang sungguh-sungguh mencekam.³³⁰ Definisi pengungsi dalam Statuta UNHCR tidak berbeda jauh dengan definisi yang terdapat dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

Berbeda dengan pengungsi, seorang migran ekonomi biasanya meninggalkan suatu negara secara sukarela dengan maksud mencari kehidupan yang lebih baik. Jika mereka memilih untuk kembali pulang, mereka tetap akan mendapat perlindungan yang layak dari pemerintahnya. Pengungsi lari karena adanya ancaman terhadap keselamatan mereka dan tidak dapat kembali pulang dengan aman kecuali ada perubahan situasi mendasar, contohnya perjanjian perdamaian atau perubahan pemerintahan.³³¹

Perbedaan antara migran ekonomi dengan pengungsi seringkali dijadikan rancu. Misalnya Thailand yang menilai manusia perahu Rohingya sebagai migran ekonomi. Pemerintah Thailand menilai keberangkatan para manusia perahu Rohingya dari negara asal lebih bermotifkan aspek ekonomi,³³²

Dalam *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* paragraf 63 menyatakan bahwa:

Behind economic measures affecting a person's livelihood there may be racial, religious or political aims or intentions directed against a particular group. Where economic measures destroy the economic existence of a particular section of the population where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

Sehingga walaupun alasan ekonomi yang dikemukakan oleh orang-orang Rohingya yang melarikan diri ke negara lain, mereka tetap dapat memperoleh status pengungsi, karena alasan dasar mereka mencari penghidupan yang lebih

³³⁰ Hasil wawancara dengan staf UNHCR untuk Indonesia pada 21 Juni 2011.

³³¹ UNHCR, "Konvensi Pengungsi 1951: Pertanyaan & Jawaban", UNHCR, hlm. 11.

³³² Rismayati, *op. cit.*, hlm. 22.

baik di negara-negara lain adalah adanya penganiayaan berdasarkan kebangsaan yang mereka alami di negara asalnya. Oleh karena itu, mereka berhak mendapat perlindungan internasional dan mendapatkan hak-hak sebagai pengungsi seperti yang tercantum dalam Konvensi 1951. Selain hak untuk tidak dikembalikan secara paksa ke negara tempat mereka mengalami persekusi, pencari suaka Rohingya yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi dapat menikmati hak atas properti, akses ke pengadilan, mencari pekerjaan, tempat tinggal, akses terhadap pendidikan yang memadai, kebebasan bergerak, dokumen tanda pengenal, dan dokumen perjalanan.

4.3.2 Peran Negara Asal, Negara Transit, dan UNHCR Dalam Penanganan Rohingya

Seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya, pencari suaka Rohingya memenuhi kriteria sebagai pengungsi. Sehingga negara-negara yang menjadi negara transit mereka tidak boleh mengusir atau mengembalikan mereka ke negara asalnya karena adanya prinsip *non refoulement* yang sudah menjadi hukum kebiasaan internasional. Sebagaimana prinsip dalam hukum kebiasaan internasional lainnya, prinsip tersebut haruslah dihormati oleh semua negara baik negara yang menjadi pihak pada Konvensi 1951 maupun tidak.

Selain itu karena manusia perahu Rohingya tidak memiliki kewarganegaraan maka mereka membutuhkan suatu perlindungan internasional. Perlindungan internasional adalah semua tindakan yang ditujukan untuk menjamin kesetaraan akses dan kesempatan untuk menikmati hak baik untuk perempuan, laki-laki, dan anak-anak yang menjadi perhatian UNHCR, sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam hukum baik hukum kemanusiaan internasional, hak asasi manusia, maupun hukum pengungsi.³³³

Keterlibatan negara-negara transit dalam penanganan manusia perahu Rohingya haruslah didasari oleh pertimbangan kemanusiaan terhadap penderitaan etnis Rohingya, perlindungan HAM dan solidaritas kesatuan ASEAN. Penanganan masalah ini harus tuntas namun tidak mencederai hubungan bilateral

³³³ UNHCR, “Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR”, hlm. 7.

dan regional (ASEAN). Selain itu, penanganan pencari suaka Rohingya harus melibatkan UNHCR sebagai lembaga internasional yang khusus menangani masalah pengungsi. Sesuai dengan mandat yang diberikan oleh PBB kepada UNHCR yaitu memimpin dan mengoordinasi aksi internasional untuk melindungi pengungsi dan menyelesaikan masalah pengungsi di seluruh dunia. Tujuan utama UNHCR adalah untuk melindungi hak-hak dan kesejahteraan pengungsi.³³⁴

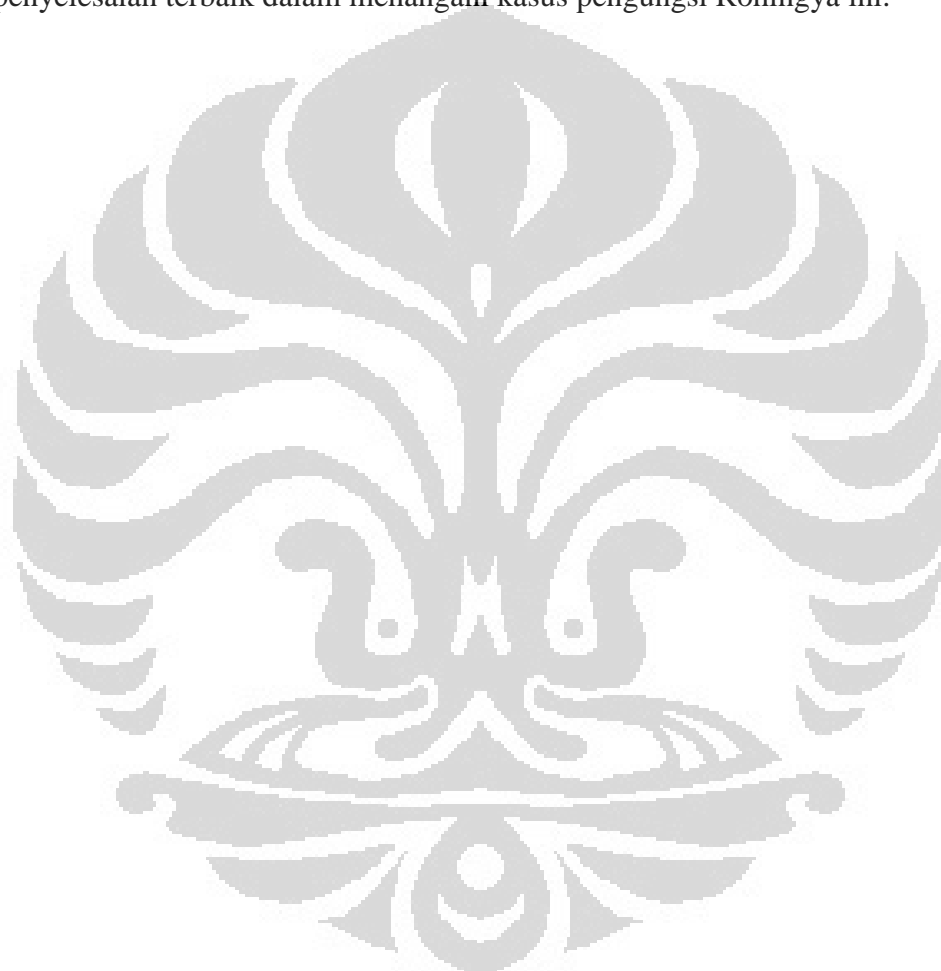
Peran UNHCR seperti yang tertera dalam Pasal 1 Statuta UNHCR, adalah mencari solusi permanen untuk pengungsi. Solusi yang ditawarkan UNHCR antara lain dapat berupa repatriasi sukarela (*voluntary repatriation*) jika keamanan yang meliputi keamanan hukum, fisik, dan harta. Keamanan dalam bidang hukum termasuk pengesahan dan pelaksanaan hukum amnesti untuk melindungi orang-orang yang kembali dari pengungsian karena telah lari dari negaranya; peraturan yang menjamin status kewarganegaraan orang-orang yang telah kembali dan akses untuk memperoleh dokumen identitas diri. Keamanan dalam hal fisik meliputi situasi yang aman secara keseluruhan dan jaminan dari aparat atas keselamatan pengungsi yang kembali. Sedangkan keamanan dalam hal harta meliputi akses pada sarana kelangsungan hidup dan pelayanan dasar seperti air minum, pelayanan kesehatan, dan pendidikan. Serta pulihnya perlindungan nasional terhadap etnis Rohingya, hal ini dapat dilihat dari pemerintahan berfungsi secara baik sehingga dapat memenuhi berbagai hak seperti hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial dan budaya; dan pelayanan kepada warga negaranya, seperti perlindungan oleh polisi, pengadilan umum dan pengadilan terhadap kejahatan dan penyiksaan.

Solusi permanen lainnya adalah integrasi lokal, UNHCR dapat menawarkan pilihan ini kepada negara transit agar pengungsi dapat tinggal secara permanen di wilayahnya. Sehingga ada kemungkinan naturalisasi kewarganegaraan pengungsi; dan pemukiman kembali (*resettlement*) pengungsi ke negara ketiga. Dalam menjalankan solusi jangka panjang tersebut, UNHCR memerlukan kerjasama dengan pemerintah-pemerintah negara transit, negara asal,

³³⁴ UNHCR, "Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, diunduh 20 Mei 2011.

dan negara ketiga. Bila perlu, UNHCR akan memberikan bantuan material untuk jangka waktu pendek.³³⁵

Pada tingkat yang lebih luas, negara transit dan negara ASEAN lainnya telah sepakat menggunakan pertemuan *Bali Process*, yaitu suatu forum tingkat menteri yang bertujuan untuk menetapkan dan mengambil langkah-langkah yang dibutuhkan dalam mengatasi isu-isu perdagangan manusia dan kejahatan-kejahatan antar negara lainnya di wilayah Asia-Pasifik, guna mencari penyelesaian terbaik dalam menangani kasus pengungsi Rohingya ini.³³⁶



³³⁵ Romsan, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 166.

³³⁶ Rismayati, *op. cit.*, hlm. 25.

BAB 5

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Perlindungan terhadap kelompok etnis dan hak atas kewarganegaraan sudah cukup banyak pengaturannya dalam hukum internasional. Tetapi dalam prakteknya masih terdapat banyak pelanggaran. Etnis Rohingya adalah salah satu contoh kelompok etnis yang tidak diakui kewarganegaraannya sehingga hak-haknya sering dilanggar, bahkan mereka sering mendapat penganiayaan. Sebagai etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan, mereka termasuk dalam orang-orang yang mendapat perhatian UNHCR. Sedangkan bagi sebagian etnis Rohingya yang melarikan diri ke negara lain untuk menghindari penganiayaan, mereka dikelompokkan sebagai pengungsi. Sehingga mereka dilindungi berdasarkan hukum pengungsi internasional. Negara transit, negara tujuan dan UNHCR berperan dalam menanggulangi arus pengungsi Rohingya ini. Peran yang diambil tersebut didasarkan pertimbangan kemanusiaan terhadap penderitaan pengungsi Rohingya dan perlindungan HAM.

5.1.1 Perlindungan Terhadap Etnis yang Tidak Memiliki Kewarganegaraan dalam Hukum Internasional

Etnis yang tidak berkewarganegaraan memiliki hak-hak dasar dalam hukum internasional untuk melindungi mereka baik secara individu maupun kelompok. Berbagai perbedaan yang ada pada manusia, mulai dari perbedaan fisik, budaya, agama, dan sebagainya, menimbulkan pengelompokan-pengelompokan. Etnis mengacu pada pengelompokan orang yang didasarkan pada asal-usul warisan budaya tertentu. Diantara kelompok-kelompok etnis yang ada di dunia terdapat etnis-etnis minoritas. Minoritas tidak selalu terkait dengan jumlah anggota. Suatu kelompok akan dianggap minoritas apabila anggota-anggotanya memiliki kekuasaan, kontrol dan pengaruh yang lemah terhadap kehidupannya sendiri dibanding anggota-anggota kelompok lain.

Lemahnya kekuasaan maupun kontrol terhadap kehidupannya inilah yang membuat etnis-etnis minoritas mengalami berbagai diskriminasi. Mulai dari tidak dapat berpartisipasi dalam pemilu, menikmati pendidikan, hingga tidak diberikan kewarganegaraan. Ketiadaan kewarganegaraan baik secara individu maupun kelompok, menyebabkan etnis minoritas tidak berada dalam perlindungan nasional negara manapun. Ketiadaan perlindungan nasional ini menyebabkan etnis minoritas mengalami berbagai bentuk penganiayaan seperti ditahan tanpa proses hukum bahkan dibunuh. Oleh karenanya dalam hukum internasional terdapat instrumen hukum yang dapat digunakan untuk melindungi keberadaan mereka baik secara individu maupun kelompok.

Kelompok etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan sejatinya terdiri dari individu-individu. Setiap individu memiliki hak dasar manusia yang melekat padanya. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia merupakan instrumen dasar HAM untuk perlindungan hak asasi dan kebebasan manusia serta prinsip non-diskriminasi dan persamaan. Instrumen HAM lainnya yang dapat digunakan untuk perlindungan seseorang terkait dengan keanggotaannya dalam kelompok etnis yaitu *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*; *Convention Against Discrimination in Education*; *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*; *International Covenant on Civil and Political Rights*; *Declaration on Race and Racial Prejudice*; *Convention on the Rights of the Child*; dan *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. Instrumen-instrumen internasional ini saling melengkapi dengan unsur kekhususan perlindungan terhadap hak-hak yang diatur di dalamnya. Hak-hak yang dilindungi meliputi perlindungan terhadap genosida, penyiksaan dan perlakuan buruk, hak atas pendidikan, memelihara dan memajukan identitas, dan sebagainya.

Hak-hak yang terdapat dalam instrumen-instrumen tersebut dilaksanakan berdasarkan prinsip non-diskriminasi. Sehingga tidak ada perbedaan perlakuan atas dasar warna kulit, agama, etnis, maupun kewarganegaraan. Oleh karenanya walaupun suatu kelompok etnis tidak diakui kewarganegaraannya, mereka tetap berhak menikmati hak-hak tersebut, dan hak tersebut dijamin dalam instrumen-instrumen internasional.

Selain itu terdapat jaminan perlindungan dan ketentuan perlakuan minimal yang harus diterapkan bagi kelompok etnis yang tidak memiliki kewarganegaraan. Ketentuan ini terdapat dalam *Convention Relating to The Status of Stateless Persons* 1954 dan *Convention on The Reduction of Statelessness* 1961. Konvensi 1954 merupakan instrumen hukum primer internasional yang mendefinisikan dan mengatur status dan perlakuan terhadap orang-orang tanpa kewarganegaraan. Sedangkan konvensi 1961 menguraikan mekanisme yang dapat dilakukan negara untuk mencegah dan mengurangi keadaan tanpa kewarganegaraan.

5.2.1 Kedudukan Orang-Orang Rohingya yang Keluar Dari Negara Asal untuk Mencari Perlindungan Dalam Hukum Internasional

Etnis Rohingya yang tidak diakui kewarganegaraannya baik oleh Myanmar sebagai negara tempat mereka tinggal sehari-hari maupun oleh negara-negara lainnya, menjadikan mereka termasuk ke dalam salah satu kelompok “orang-orang lainnya yang menjadi perhatian UNHCR” berdasarkan Statuta UNHCR dan Konvensi 1951. Tetapi disamping kondisi tersebut terdapat beberapa kondisi lain yaitu sebagian dari mereka berada diluar negara asalnya karena menghindari penganiayaan di Myanmar, negara asalnya, karena alasan kebangsaan dan agama. Berdasarkan kondisi-kondisi tersebut, mereka yang keluar dari Myanmar lebih tepat jika dimasukkan dalam kelompok pengungsi.

Hal ini dikarenakan orang-orang yang tidak diakui kewarganegaraannya belum tentu adalah seorang pengungsi berdasarkan Pasal 1A (2) *Convention Relating to the Status of Refugee* 1951 yang telah diperluas artinya dalam Pasal 1 (2) *Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967. Dalam ketentuan tersebut seseorang yang tidak memiliki kewarganegaraan baru dapat dikategorikan sebagai pengungsi jika memenuhi syarat lainnya yaitu: berada diluar negara asalnya atau negara tempat tinggal sehari-hari; ketakutan beralasan akan mengalami penganiayaan; penganiayaan tersebut disebabkan salah satu alasan Konvensi 1951; tidak dapat atau tidak mau menerima perlindungan negara asalnya.

Sebagai pengungsi yang tidak berkewarganegaraan kondisi mereka sangat rentan, karenanya mereka harus mendapat perlindungan internasional. Perlindungan internasional adalah semua tindakan yang ditujukan untuk

menjamin kesetaraan akses dan kesempatan untuk menikmati hak sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam hukum baik hukum kemanusiaan internasional, hak asasi manusia, maupun hukum pengungsi.

Status pengungsi yang diberikan kepada mereka dari negara penerima atau organisasi internasional merupakan suatu bentuk pengakuan secara resmi terhadap keadaan yang menimpa mereka. Pengakuan ini sangat penting, karena jika seseorang atau sekelompok orang diakui sebagai pengungsi maka peraturan hukum mengenai pengungsi berlaku terhadap mereka berikut hak dan kewajiban mereka terhadap negara penerima. Jika mereka tidak diakui sebagai pengungsi maka mereka akan diperlakukan layaknya migran ilegal.

Sebelum diakui statusnya sebagai pengungsi mereka adalah pencari suaka. Walaupun status mereka belum ditetapkan sebagai pengungsi, negara manapun tidak boleh memaksa para pencari suaka ini untuk pulang ke negara asalnya dan menyebabkan mereka terancam menghadapi persekusi (*non-refoulement*). Prinsip *non-refoulement* yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 ini telah diakui sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional, sehingga negara yang belum menjadi peserta Konvensi 1951 pun harus menghormati prinsip ini. Selain hak tersebut, anggota kelompok atau sekelompok etnis yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi dapat menikmati hak-hak seperti yang tercantum dalam Konvensi 1951, *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*, *Agreement on the Abolition of Visas for Refugee*, dan *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*. Hak-hak tersebut antara lain hak atas properti, akses ke pengadilan, mencari pekerjaan, tempat tinggal, akses terhadap pendidikan yang memadai, kebebasan bergerak, dokumen tanda pengenal, dokumen perjalanan, hak atas tempat tinggal

5.1.3 Peran Negara Asal, Negara Transit, Negara Tujuan, dan UNHCR dalam kasus Rohingya

Masing-masing negara memiliki peran dalam mewujudkan solusi jangka panjang yang ditawarkan UNHCR dalam persoalan pengungsi Rohingya. Bagi negara asal pengungsi Rohingya, alasan yang menyebabkan kepergian mereka ke negara lain harus dihilangkan. Salah satunya terkait dengan hak atas

kewarganegaraan. Hak atas kewarganegaraan ini merupakan salah satu hak dasar manusia maka setiap orang berhak menikmatinya tanpa diskriminasi. Dengan adanya kewarganegaraan maka negara memiliki kewajiban tertentu terhadap warganya salah satunya memberikan perlindungan nasional. Dengan pulihnya perlindungan nasional maka para pengungsi tidak akan segan-segan untuk kembali ke negara asalnya.

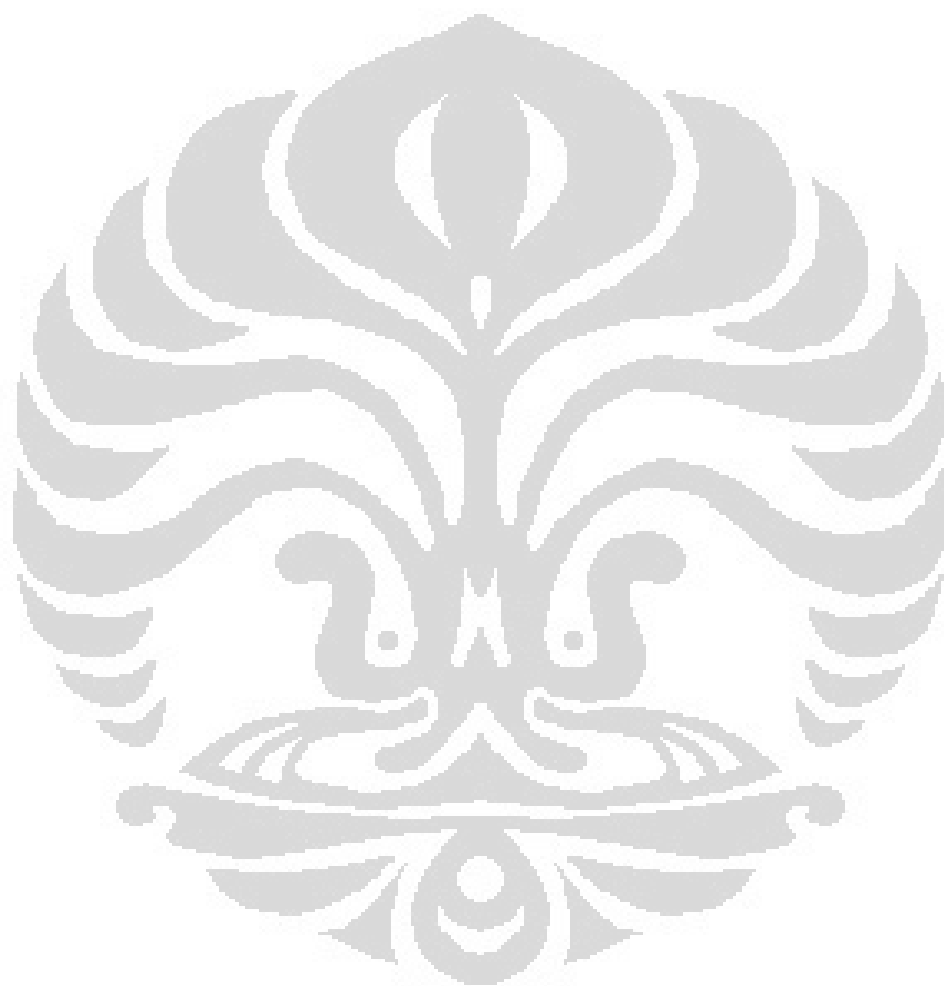
Bagi negara transit dan negara tujuan keduanya berperan agar pelanggaran HAM yang menimpa pengungsi Rohingya tidak bertambah walaupun tidak memiliki peraturan nasional yang mengatur masalah pengungsi. Peran yang diambil tersebut didasarkan pertimbangan kemanusiaan terhadap penderitaan pengungsi Rohingya, perlindungan HAM dan solidaritas kesatuan ASEAN. Penanganan masalah ini harus tuntas namun tidak mencederai hubungan bilateral. Dalam kerangka solusi jangka panjang, baik negara transit maupun negara tujuan dapat menawarkan naturalisasi bagi pengungsi Rohingya.

UNHCR sebagai organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi berperan dalam memberikan pengakuan terhadap status pengungsi bagi pengungsi Rohingya di negara yang belum memiliki instrumen hukum nasional untuk penentuan status pengungsi. Selain itu dalam kerangka solusi jangka panjang, UNHCR berperan mencari negara-negara yang bersedia menerima para pengungsi.

5.2 Saran

Negara-negara di Asia Tenggara sering menjadi negara transit bagi para pengungsi yang hendak mencari suaka di Australia. Selain pengungsi Rohingya, arus pengungsi yang datang dari negara lain pun tidak sedikit. Tetapi baik Indonesia, Thailand, Malaysia, maupun Bangladesh tak satu pun yang meratifikasi Konvensi 1951 maupun Protokol 1967. Sehingga penanganan pengungsi di negara-negara tersebut diperlakukan sebagai imigran ilegal bukan sebagai pengungsi yang melarikan diri penganiayaan. Penanganan pengungsi haruslah didasarkan pada pertimbangan kemanusiaan terhadap penderitaan mereka dan perlindungan HAM. Oleh karena itu, baik Indonesia, Thailand, Malaysia maupun Bangladesh sebaiknya meratifikasi instrumen internasional yang mengatur masalah pengungsi

yaitu Konvensi 1951 atau Protokol 1967. Langkah lain pun dapat ditempuh tanpa meratifikasi instrumen internasional tersebut, yaitu dengan cara membuat pengaturan nasional yang didasarkan pada prinsip-prinsip hukum pengungsi internasional.



DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN

Negara-Negara

Australia. *Migration Act* 1958.

Bangladesh. *Passport Act* 1920.

Malaysia. *Immigration Act* 1959/63.

Myanmar. *Burma Citizenship Law* 1982.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Hubungan Luar Negeri*. UU No. 37 Tahun 1999, LN Tahun 1999 Nomor 156, TLN Nomor 3882.

_____. *Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia*. UU No. 39 Tahun 1999.

_____. *Undang-Undang tentang Keimigrasian*. UU No. 6 Tahun 2011, LN Tahun 2011 Nomor 52, TLN Nomor 5216.

_____. *Keputusan Presiden tentang Pendataan Penduduk Bekas Propinsi Timor Timur*. Kepres Nomor 25 Tahun 2003.

_____. *Instruksi Presiden tentang Penanganan Pengungsi Pasca Jajak Pendapat Rakyat Timor Timur*. Inpres Nomor 11 Tahun 1999.

Perdana Menteri. *Surat Edaran Perdana Menteri tentang Perlindungan Pelarian Politik*. SE Nomor: 11/RI/1956.

Direktorat Jenderal Imigrasi. *Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi tentang Penanganan Imigran Ilegal*. Nomor IMI-1489.UM.08.05.

Thailand. *Immigration Act, B.E. 2522* (1979).

Internasional

Convention Against Discrimination in Education. Ditetapkan oleh Konferensi Umum UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation*) pada sesi kesebelas, Paris, 14 Desember 1960.

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Ditetapkan oleh Majelis Umum PBB pada 18 Desember 1979.

Convention on the Nationality of Married Women. Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 1040 (XI) 29 Januari 1957.

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 260 A (III) 9 Desember 1948.

Convention on the Reduction of Statelessness. Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 896 (IX) 4 Desember 1954.

Convention on the Rights of the Child. Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 44/25 20 November 1989.

Convention Relating to the Stateless Person. Ditetapkan dalam *Conference of Plenipotentiaries convened by Economic and Social Council* melalui Resolusi 526 A (XVII) 26 April 1954.

Convention Relating to the Status of Refugee. Resolusi Majelis Umum PBB No. 429 (V) tanggal 14 Desember 1950.

Declaration on Race and Racial Prejudice. Ditetapkan oleh Konferensi Umum UNESCO pada 27 November 1978.

Declarations on Territorial Asylum. Disahkan oleh Majelis Umum PBB pada 14 Desember 1967 melalui Resolusi 2312 (XXII).

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 47/135 18 Desember 1992.

International Covenant on Civil and Political Rights. Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) 16 Desember 1966.

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 2106 (XX) 21 Desember 1965.

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 45/158 18 Desember 1990.

Protocol Relating to the Status of Refugee. Resolusi Majelis Umum PBB 2198 (XXI) tanggal 16 Desember 1966.

The Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War.

Universal Declaration of Human Rights. Disahkan oleh Majelis Umum PBB pada 10 Desember 1948 melalui Resolusi 217 A (III).

BUKU

- Azed, Abdul Bari. *Intisari Kuliah Masalah Kewarganegaraan*. Jakarta: IND-HILL-CO, 1995.
- Barth, Fredrik. *Kelompok-Kelompok Etnis dan Batasannya*. Diterjemahkan oleh Nining I. Soesilo. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1988.
- Gautama, Sudargo. *Warga Negara dan Orang Asing Berikut Peraturan dan Contoh-Contoh*. Bandung: Penerbit Alumni, 1992.
- Hamid, Sulaiman. *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.
- Janoski, Thomas. *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1998.
- Jastram, Kate dan Marilyn Aciron. *Perlindungan Pengungsi: Buku Petunjuk Hukum Pengungsi Internasional*, [Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law], pent. Enny Soeprapto dan Rama Slamet, (Uni Antar-Parlemen dan UNHCR, 2004).
- Krustiyati, Atik. *Penanganan Pengungsi di Indonesia, Tinjauan Aspek Hukum Internasional & Nasional*. Surabaya: Brilian Internasional, 2010.
- Mamudji, Sri, et al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Romsan, Achmad. et al.. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*. Jakarta: UNHCR, 2003.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, Jakarta: UI-Press, 2006.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 9, Jakarta: Rajawali Press, 2006.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Starke, J.G. *An Introduction to International Law*. London: Butterworths, 1977.
- Suryokusumo, Sumaryo. *Hukum Diplomatik: Teori dan Kasus*. Bandung: Penerbit Alumni, 1995.
- UNHCR. "Penentuan Status Pengungsi: Mengenali Siapa Itu Pengungsi", UNHCR, 2005.

_____. “Orang Tanpa Kewarganegaraan di Seluruh Dunia: Pertanyaan & Jawaban”. UNHCR, 2007.

_____. “Melindungi Pengungsi & Peran UNHCR”, UNHCR, 2008.

_____. “Melindungi Hak-Hak Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan: Konvensi 1954 tentang Status Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan”, UNHCR, 2010.

_____. “Mencegah dan Mengurangi Keadaan Tanpa Kewarganegaraan: Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan”. UNHCR, 2010.

ARTIKEL JURNAL

Baer, Frederick B. “International Refugee as Political Weapon”. *Harvard International Law Journal*. Vol. 37. No. 1. Harvard Law School, Winter 1996.

Pejic, Jelena. “Minority Rights in Internasional Law”. *Human Rights Quarterly*. Vol. 19. No. 3. John Hopkins University Press, Agustus 1997.

Ramaga, Philip Vuciri. “The Group Concept in Minority Protection”. *Human Rights Quarterly*. Vol. 15. No. 3. Johns Hopkins University Press, Agustus 1993.

Rismayati, Irma D. “Manusia Perahu Rohingya: Tantangan Penegakan HAM di ASEAN”.

http://pustakahpi.kemlu.go.id/dir_dok/Opinio%20Juris%20Vol%201%20Oktober%202009.pdf. Diunduh 14 Mei 2011.

Rodley, Nigel S. “Conceptual Problems in the Protection of Minorities: Internasional Legal Developments”. *Human Rights Quarterly*. Vol. 17. No. 1. John Hopkins University Press, Agustus 1997.

TESIS

Hantyanto, Arezka Ari. “Penegakan dan Perlindungan Hukum Terhadap Diskriminasi Ras dan Etnis di Indonesia”. Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007.

MAKALAH

Azis, Avyanthi. “Locating The Rohingya in A Difficult World of Nation: A Study in Statelessness”. Makalah disampaikan pada Orientation and Country Workshop of API Fellowship, kerjasama antara Nippon Foundation dan

LIPI. Depok, 23-24 Maret 2011.

Islam, Sultan Muhammad. "Nasib Umat Islam Rohingya yang Dilupai", makalah disampaikan dalam acara Universal Justice Network Meeting di Penang, Malaysia, pada 1 – 4 Juli 2011.

WAWANCARA

Hasil wawancara dengan Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM pada 30 Juni 2011.

Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Asia Timur dan Pasifik Kementerian Luar Negeri pada 16 Juni 2011.

INTERNET

Amnesty International. "Myanmar: the Rohingya Minority, Fundamental Rights denied".

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA16/005/2004/en/9e8bb8db-d5d5-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/asa160052004en.pdf>. Diunduh 5 Mei 2011.

_____. "No international compromise on human rights in Myanmar". <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA16/001/2011/en/db0f9fd0-de19-4f3d-baac-81d78cd04b66/asa160012011en.pdf>. Diunduh 5 Mei 2011.

Anonim. "Myanmar Didesak Untuk Lindungi Hak-hak Muslim Rohingya". <http://www.voa-islam.com/news/south-east-asia/2010/03/19/4027/myanmar-didesak-untuk-lindungi-hakhak-muslim-rohingya/>. Diunduh 4 Januari 2012.

_____. "1,160 Pengungsi Muslim Rohingya Ditahan di Bangladesh". <http://www.voa-islam.com/news/south-east-asia/2010/03/11/3781/1160-pengungsi-muslim-rohingya-ditahan-di-bangladesh/>. Diunduh 4 Januari 2012.

_____. "The History of Apartheid in South Africa", <http://www-cs-students.stanford.edu/~cale/cs201/apartheid.hist.html>, Diunduh pada 28 September 2011.

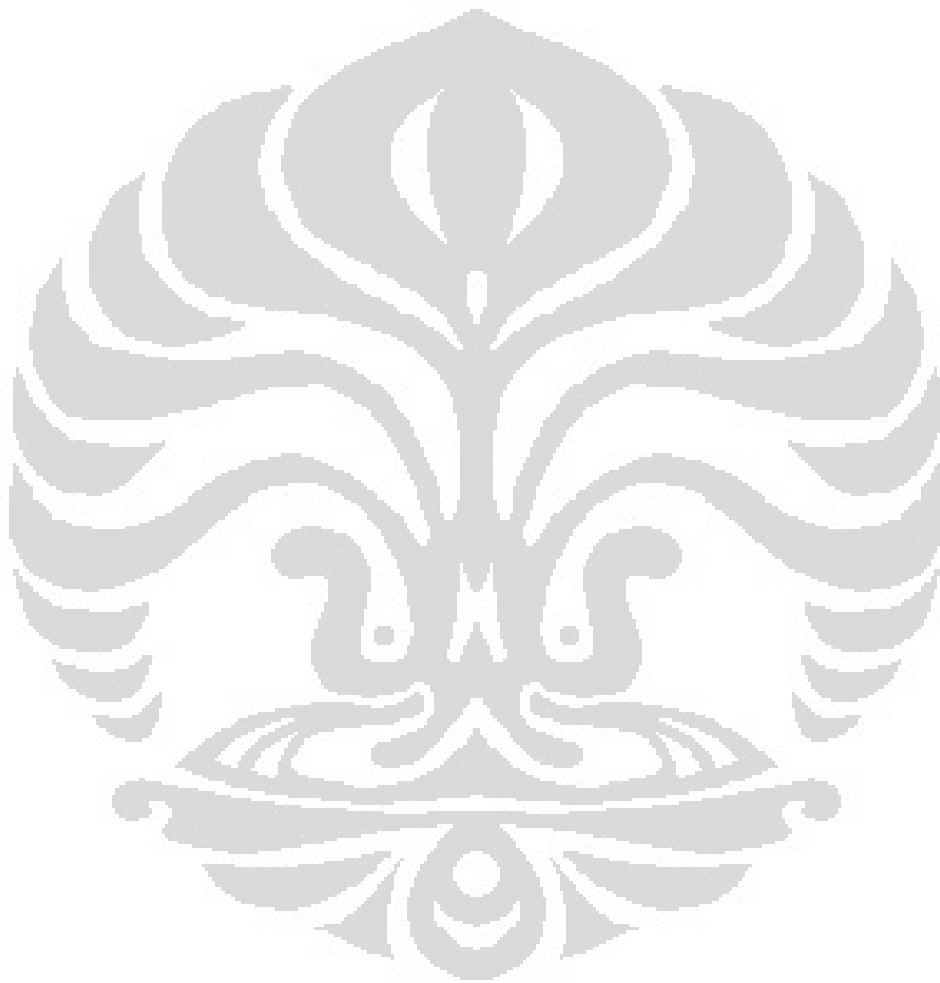
_____. "Thailand Perlakukan Pengungsi Muslim Rohingya dengan Sadis". <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/internasional/09/01/18/26747-thailand-perlakukan-pengungsi-muslim-rohingya-dengan-sadis>. Diunduh 4 Januari 2012.

- Ant. “Gubernur: Tujuan Warga Rohingya Bukan Indonesia”. <http://harian-aceh.com/2011/02/21/gubernur-tujuan-warga-rohingya-bukan-indonesia>. Diunduh 10 April 2011.
- Asylum Access. “Thailand”. <http://asylumaccess.org/AsylumAccess/who-we-are/thailand>. Diunduh 4 Januari 2012.
- Dunlop, Nic. “If You Live in Myanmar... ,There is A Huge Gap Between Your Rights and Daily Reality”. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA16/001/2007/en/196b18ba-d3c5-11dd-8743-d305bea2b2c7/asa160012007en.pdf>. Diunduh 10 Mei 2011.
- Fearon, James D. “Ethnic Structure and Cultural Diversity around the World: A Cross-National Data Set on Ethnic Groups”, <http://www.stanford.edu/group/ethnic/workingpapers/egroups.pdf>, Diunduh 9 Mei 2011.
- Marzuq, Achmad. “Warga Rohingya terdampar di Aceh”. http://www.bbc.co.uk/indonesia/multimedia/2011/02/110216_rohingyaboat.shtml. Diunduh 9 Mei 2011.
- Nursadi, Harsanto. “Hukum Internasional”, <http://pustaka.ut.ac.id/puslata/bmp/modul/ISIP4131/M7.pdf>, Diunduh 7 Agustus 2011.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “General Comment No. 17: Rights of the child (Art. 24) : . 07/04/1989.”, <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/cc0f1f8c391478b7c12563ed004b35e3?Opendocument>, Diunduh 8 Agustus 2011.
- Prihandono, Iman. “Pemberian Suaka oleh Negara: Kasus Pemberian Suaka oleh Pemerintah Australia Kepada 42 WNI Asal Papua”, www.imanprihandono.files.wordpress.com/2008/07/pemberiansuaka.pdf, Diunduh 14 November 2011.
- Purwono, Andi. “Perlawanan Uighur pada Kekuasaan China”. <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2009/07/08/71515/Perlawanan-Uighur-pada-Kekuasaan-China>. Diunduh 14 Mei 2011.
- Riyanto, Sigit. “Masalah Suaka dan Pengungsi Ekonomi”, <http://www.library.ohiou.edu/indopubs/1995/11/28/0002.html>, Diunduh 14 November 2011.
- UNHCR. “Asylum-Seekers”. <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html>. Diunduh 20 Mei 2011.

- _____. “2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”. <http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html>. Diunduh 4 Mei 2011.
- _____. “Office of the United Nations High Commissioner for Refugees”. <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>. Diunduh 20 Mei 2011.
- _____. “On the Run in Their Own Land”. <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>. Diunduh 23 Mei 2011.
- _____. “Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness”, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49be193f2.pdf>. Diunduh 27 Juli 2011.
- _____. “2011 UNHCR country operations profile - Thailand”. <http://www.unhcr.org/pages/49e489646.html>. Diunduh 4 Januari 2012.
- _____. “2011 UNHCR Country Operations Profile – Malaysia”. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e4884c6&submit=GO>. Diunduh 5 Januari 2012.
- _____. “Office of the United Nations High Commissioner for Refugees”. <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>. Diunduh 20 Mei 2011.
- _____. “Gambaran Umum Fungsi-Fungsi Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa urusan Pengungsi”, UNHCR, 2002.
- _____. “Office of the United Nations High Commissioner for Refugees”. <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>. Diunduh 20 Mei 2011.
- _____. “Aktifitas UNHCR di Timor Leste”, www.unhcr.or.id/Data08/TIMORLESTEBhs.pdf, Diunduh 4 Januari 2012.
- United Nations. “The World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance”, <http://www.un.org/WCAR/e-kit/background1.htm>. Diunduh November 2011.
- _____. “The World Conference against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance” <http://www.un.org/WCAR/e-kit/background1.htm>, Diunduh 13 Desember 2011.
- UNRWA. “About UNRWA”. <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=47>. Diunduh 11 Mei 2011.
- Weidmann, Nils B., Jan Ketil Rod, dan Lars-Erik Cederman. “Representing Ethnic Groups in Space: A New Dataset”. <http://www.icr.ethz.ch/research/greg>. Diunduh 14 Mei 2011.

Wongboonsin, Patcharawalai. "Comparative Migration Policies in the Escape Region".

<http://www.unescap.org/esid/psis/population/popseries/apss160/apss160chap3.pdf>. Diunduh 5 Januari 2012.



Convention relating to the Status of Stateless Persons

Adopted on 28 September 1954 by a Conference of Plenipotentiaries convened and
Social Council resolution 526 A (XVII) of 26 April 1954

Entry into force: 6 June 1960, in accordance with Article 39

Preamble

The High Contracting Parties,

Considering that the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights approved on 10 December 1948 by the General Assembly of the United Nations have affirmed the principle that human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination,

Considering that the United Nations has, on various occasions, manifested its profound concern for stateless persons and endeavoured to assure stateless persons the widest possible exercise of these fundamental rights and freedoms,

Considering that only those stateless persons who are also refugees are covered by the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951, and that there are many stateless persons who are not covered by that Convention,

Considering that it is desirable to regulate and improve the status of stateless persons by an international agreement,

Have agreed as follows:

Chapter I

GENERAL PROVISIONS

Article 1. - Definition of the term "stateless person"

1. For the purpose of this Convention, the term "stateless person" means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.

2. This Convention shall not apply:

(i) To persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance so long as they are receiving such protection or assistance;

(ii) To persons who are recognized by the competent authorities of the country in which they have taken residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country;

(iii) To persons with respect to whom there are serious reasons for considering that:

(a) They have committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provisions in respect of such crimes;

(b) They have committed a serious non-political crime outside the country of their residence prior to their admission to that country;

(c) They have been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

Article 2. - General obligations

Every stateless person has duties to the country in which he finds himself, which require in particular that he conform to its laws and regulations as well as to measures taken for the maintenance of public order.

Article 3. - Non-discrimination

The Contracting States shall apply the provisions of this Convention to stateless persons without discrimination as to race, religion or country of origin.

Article 4. - Religion

The Contracting States shall accord to stateless persons within their territories treatment at least as favourable as that accorded to their nationals with respect to freedom to practise their religion and freedom as regards the religious education of their children.

Article 5. - Rights granted apart from this Convention

Nothing in this Convention shall be deemed to impair any rights and benefits granted by a Contracting State to stateless persons apart from this Convention.

Article 6. - The term "in the same circumstances"

For the purpose of this Convention, the term "in the same circumstances" implies that any requirements (including requirements as to length and conditions of sojourn or residence) which the particular individual would have to fulfil for the enjoyment of the right in question, if he were not a stateless person, must be fulfilled by him, with the exception of requirements which by their nature a stateless person is incapable of fulfilling.

Article 7. - Exemption from reciprocity

1. Except where this Convention contains more favourable provisions, a Contracting State shall accord to stateless persons the same treatment as is accorded to aliens generally.
2. After a period of three years' residence, all stateless persons shall enjoy exemption from legislative reciprocity in the territory of the Contracting States.
3. Each Contracting State shall continue to accord to stateless persons the rights and benefits to which they were already entitled, in the absence of reciprocity, at the date of entry into force of this Convention for that State.
4. The Contracting States shall consider favourably the possibility of according to stateless persons, in the absence of reciprocity, rights and benefits beyond those to which they are entitled according to paragraphs 2 and 3, and to extending exemption from reciprocity to stateless persons who do not fulfil the conditions provided for in paragraphs 2 and 3.
5. The provisions of paragraphs 2 and 3 apply both to the rights and benefits referred to in Articles 13, 18, 19, 21 and 22 of this Convention and to rights and benefits for which this Convention does not provide.

Article 8. - Exemption from exceptional measures

With regard to exceptional measures which may be taken against the person, property or interests of nationals or former nationals of a foreign State, the Contracting States shall not apply such measures to a stateless person solely on account of his having previously possessed the nationality of the foreign State in question. Contracting States which, under their legislation, are prevented from applying the general principle expressed in this Article shall, in appropriate cases, grant exemptions in favour of such stateless persons.

Article 9. - Provisional measures

Nothing in this Convention shall prevent a Contracting State, in time of war or other grave and exceptional circumstances, from taking provisionally measures which it considers to be essential to the national security in the case of a particular person, pending a determination by the Contracting State that that person is in fact a stateless person and that the continuance of such measures is necessary in his case in the interests of national security.

Article 10. - Continuity of residence

1. Where a stateless person has been forcibly displaced during the Second World War and removed to the territory of a Contracting State, and is resident there, the period of such enforced sojourn shall be considered to have been lawful residence within that territory.

2. Where a stateless person has been forcibly displaced during the Second World War from the territory of a Contracting State and has, prior to the date of entry into force of this Convention, returned there for the purpose of taking up residence, the period of residence before and after such enforced displacement shall be regarded as one uninterrupted period for any purposes for which uninterrupted residence is required.

Article 11. - Stateless seamen

In the case of stateless persons regularly serving as crew members on board a ship flying the flag of a Contracting State, that State shall give sympathetic consideration to their establishment on its territory and the issue of travel documents to them or their temporary admission to its territory particularly with a view to facilitating their establishment in another country.

Chapter II

JURIDICAL STATUS

Article 12. - Personal status

1. The personal status of a stateless person shall be governed by the law of the country of his domicile or, if he has no domicile, by the law of the country of his residence.

2. Rights previously acquired by a stateless person and dependent on personal status, more particularly rights attaching to marriage, shall be respected by a Contracting State, subject to compliance, if this be necessary, with the formalities required by the law of that State, provided that the right in question is one which would have been recognized by the law of that State had he not become stateless.

Article 13. - Movable and immovable property

The Contracting States shall accord to a stateless person treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances, as regards the acquisition of movable and immovable property and other rights pertaining thereto, and to leases and other contracts relating to movable and immovable property.

Article 14. - Artistic rights and industrial property

In respect of the protection of industrial property, such as inventions, designs or models, trade marks, trade names, and of rights in literary, artistic and scientific works, a stateless person shall be accorded in the country in which he has his habitual residence the same protection as is accorded to nationals of that country. In the territory of any other Contracting State, he shall be accorded the same protection as is accorded in that territory to nationals of the country in which he has his habitual residence.

Article 15. - Right of association

As regards non-political and non-profit-making associations and trade unions the Contracting States shall accord to stateless persons lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible, and in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

Article 16. - Access to courts

1. A stateless person shall have free access to the courts of law on the territory of all Contracting States.
2. A stateless person shall enjoy in the Contracting State in which he has his habitual residence the same treatment as a national in matters pertaining to access to the courts, including legal assistance and exemption from *cautio judicatum solvi*.
3. A stateless person shall be accorded in the matters referred to in paragraph 2 in countries other than that in which he has his habitual residence the treatment granted to a national of the country of his habitual residence.

Chapter III

GAINFUL EMPLOYMENT

Article 17. - Wage-earning employment

1. The Contracting States shall accord to stateless persons lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances, as regards the right to engage in wage-earning employment.
2. The Contracting States shall give sympathetic consideration to assimilating the rights of all stateless persons with regard to wage-earning employment to those of nationals, and in particular of those stateless persons who have entered their territory pursuant to programmes of labour recruitment or under immigration schemes.

Article 18. - Self-employment

The Contracting States shall accord to a stateless person lawfully in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances, as regards the right to engage on his own account in agriculture, industry, handicrafts and commerce and to establish commercial and industrial companies.

Article 19. - Liberal professions

Each Contracting State shall accord to stateless persons lawfully staying in their territory who hold diplomas recognized by the competent authorities of that State, and who are desirous of practising a liberal profession, treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

Chapter IV

WELFARE

Article 20. - Rationing

Where a rationing system exists, which applies to the population at large and regulates the general distribution of products in short supply, stateless persons shall be accorded the same treatment as nationals.

Article 21. - Housing

As regards housing, the Contracting States, in so far as the matter is regulated by laws or regulations or is subject to the control of public authorities, shall accord to stateless persons lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

Article 22. - Public education

1. The Contracting States shall accord to stateless persons the same treatment as is accorded to nationals with respect to elementary education.
2. The Contracting States shall accord to stateless persons treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances, with respect to education other than elementary education and, in particular, as regards access to studies, the recognition of foreign school certificates, diplomas and degrees, the remission of fees and charges and the award of scholarships.

Article 23. - Public relief

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 24. - Labour legislation and social security

1. The Contracting States shall accord to stateless persons lawfully staying in their territory the same treatment as is accorded to nationals in respect of the following matters:

(a) In so far as such matters are governed by laws or regulations or are subject to the control of administrative authorities; remuneration, including family allowances where these form part of remuneration, hours of work, overtime arrangements, holidays with pay, restrictions on work, minimum age of employment, apprenticeship and training, women's work and the work of young persons, and the enjoyment of the benefits of collective bargaining;

(b) Social security (legal provisions in respect of employment injury, occupational diseases, maternity, sickness, disability, old age, death, unemployment, family responsibilities and any other contingency which, according to national laws or regulations, is covered by a social security scheme), subject to the following limitations:

(i) There may be appropriate arrangements for the maintenance of acquired rights and rights in course of acquisition;

(ii) National laws or regulations of the country of residence may prescribe special arrangements concerning benefits or portions of benefits which are payable wholly out of public funds, and concerning allowances paid to persons who do not fulfil the contribution conditions prescribed for the award of a normal pension.

2. The right to compensation for the death of a stateless person resulting from employment injury or from occupational disease shall not be affected by the fact that the residence of the beneficiary is outside the territory of the Contracting State.

3. The Contracting States shall extend to stateless persons the benefits of agreements concluded between them, or which may be concluded between them in the future, concerning the maintenance of acquired rights and rights in the process of acquisition in regard to social security, subject only to the conditions which apply to nationals of the States signatory to the agreements in question.

4. The Contracting States will give sympathetic consideration to extending to stateless persons so far as possible the benefits of similar agreements which may at any time be in force between such Contracting States and non-contracting States.

Chapter V

ADMINISTRATIVE MEASURES

Article 25. - Administrative assistance

1. When the exercise of a right by a stateless person would normally require the assistance of authorities of a foreign country to whom he cannot have recourse, the Contracting State in whose territory he is residing shall arrange that such assistance be afforded to him by their own authorities.
2. The authority or authorities mentioned in paragraph 1 shall deliver or cause to be delivered under their supervision to stateless persons such documents or certifications as would normally be delivered to aliens by or through their national authorities.
3. Documents or certifications so delivered shall stand in the stead of the official instruments delivered to aliens by or through their national authorities and shall be given credence in the absence of proof to the contrary.
4. Subject to such exceptional treatment as may be granted to indigent persons, fees may be charged for the services mentioned herein, but such fees shall be moderate and commensurate with those charged to nationals for similar services.
5. The provisions of this Article shall be without prejudice to Articles 27 and 28.

Article 26. - Freedom of movement

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 27. - Identity papers

The Contracting States shall issue identity papers to any stateless person in their territory who does not possess a valid travel document.

Article 28. - Travel documents

The Contracting States shall issue to stateless persons lawfully staying in their territory travel documents for the purpose of travel outside their territory, unless compelling reasons of national security or public order otherwise require, and the provisions of the schedule to this Convention shall apply with respect to such documents. The Contracting States may issue such a travel document to any other stateless person in their territory; they shall in particular give sympathetic consideration to the issue of such a travel document to stateless persons in their

territory who are unable to obtain a travel document from the country of their lawful residence.

Article 29. - Fiscal charges

1. The Contracting States shall not impose upon stateless persons duties, charges or taxes, of any description whatsoever, other or higher than those which are or may be levied on their nationals in similar situations.

2. Nothing in the above paragraph shall prevent the application to stateless persons of the laws and regulations concerning charges in respect of the issue to aliens of administrative documents including identity papers.

Article 30. - Transfer of assets

1. A Contracting State shall, in conformity with its laws and regulations, permit stateless persons to transfer assets which they have brought into its territory, to another country where they have been admitted for the purposes of resettlement.

2. A Contracting State shall give sympathetic consideration to the application of stateless persons for permission to transfer assets wherever they may be and which are necessary for their resettlement in another country to which they have been admitted.

Article 31. - Expulsion

1. The Contracting States shall not expel a stateless person lawfully in their territory save on grounds of national security or public order.

2. The expulsion of such a stateless person shall be only in pursuance of a decision reached in accordance with due process of law. Except where compelling reasons of national security otherwise require, the stateless person shall be allowed to submit evidence to clear himself, and to appeal to and be represented for the purpose before competent authority or a person or persons specially designated by the competent authority.

3. The Contracting States shall allow such a stateless person a reasonable period within which to seek legal admission into another country. The Contracting States reserve the right to apply during that period such internal measures as they may deem necessary.

Article 32. - Naturalization

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.

Chapter VI

FINAL CLAUSES

Article 33. - Information on national legislation

The Contracting States shall communicate to the Secretary-General of the United Nations the laws and regulations which they may adopt to ensure the application of this Convention.

Article 34. - Settlement of disputes

Any dispute between Parties to this Convention relating to its interpretation or application, which cannot be settled by other means, shall be referred to the International Court of Justice at the request of any one of the parties to the dispute.

Article 35. - Signature, ratification and accession

1. This Convention shall be open for signature at the Headquarters of the United Nations until 31 December 1955.

2. It shall be open for signature on behalf of:

(a) Any State Member of the United Nations;

(b) Any other State invited to attend the United Nations Conference on the Status of Stateless Persons; and

(c) Any State to which an invitation to sign or to accede may be addressed by the General Assembly of the United Nations.

3. It shall be ratified and the instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

4. It shall be open for accession by the States referred to in paragraph 2 of this Article. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Secretary-General of the United Nations.

Article 36. - Territorial application clause

1. Any State may, at the time of signature, ratification or accession, declare that this Convention shall extend to all or any of the territories for the international relations of which it is responsible. Such a declaration shall take effect when the Convention enters into force for the State concerned.

2. At any time thereafter any such extension shall be made by notification addressed to the Secretary-General of the United Nations and shall take effect as

from the ninetieth day after the day of receipt by the Secretary-General of the United Nations of this notification, or as from the date of entry into force of the Convention for the State concerned, whichever is the later.

3. With respect to those territories to which this Convention is not extended at the time of signature, ratification or accession, each State concerned shall consider the possibility of taking the necessary steps in order to extend the application of this Convention to such territories, subject, where necessary for constitutional reasons, to the consent of the Governments of such territories.

Article 37. - Federal clause

In the case of a Federal or non-unitary State, the following provisions shall apply

(a) With respect to those Articles of this Convention that come within the legislative jurisdiction of the federal legislative authority, the obligations of the Federal Government shall to this extent be the same as those of Parties which are not Federal States;

(b) With respect to those Articles of this Convention that come within the legislative jurisdiction of constituent States, provinces or cantons which are not, under the constitutional system of the Federation, bound to take legislative action, the Federal Government shall bring such Articles with a favourable recommendation to the notice of the appropriate authorities of States, provinces or cantons at the earliest possible moment;

(c) A Federal State Party to this Convention shall, at the request of any other Contracting State transmitted through the Secretary-General of the United Nations, supply a statement of the law and practice of the Federation and its constituent units in regard to any particular provision of the Convention showing the extent to which effect has been given to that provision by legislative or other action.

Article 38. - Reservations

1. At the time of signature, ratification or accession, any State may make reservations to Articles of the Convention other than to Articles 1, 3, 4, 16 (1) and 33 to 42 inclusive.

2. Any State making a reservation in accordance with paragraph 1 of this Article may at any time withdraw the reservation by a communication to that effect addressed to the Secretary-General of the United Nations.

Article 39. - Entry into force

1. This Convention shall come into force on the ninetieth day following the day of deposit of the sixth instrument of ratification or accession.

2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the sixth instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the ninetieth day following the date of deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

Article 40. - Denunciation

1. Any Contracting State may denounce this Convention at any time by a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.

2. Such denunciation shall take effect for the Contracting State concerned one year from the date upon which it is received by the Secretary-General of the United Nations.

3. Any State which has made a declaration or notification under Article 36 may, at any time thereafter, by a notification to the Secretary-General of the United Nations, declare that the Convention shall cease to extend to such territory one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

Article 41. - Revision

1. Any Contracting State may request revision of this Convention at any time by a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.

2. The General Assembly of the United Nations shall recommend the steps, if any, to be taken in respect of such request.

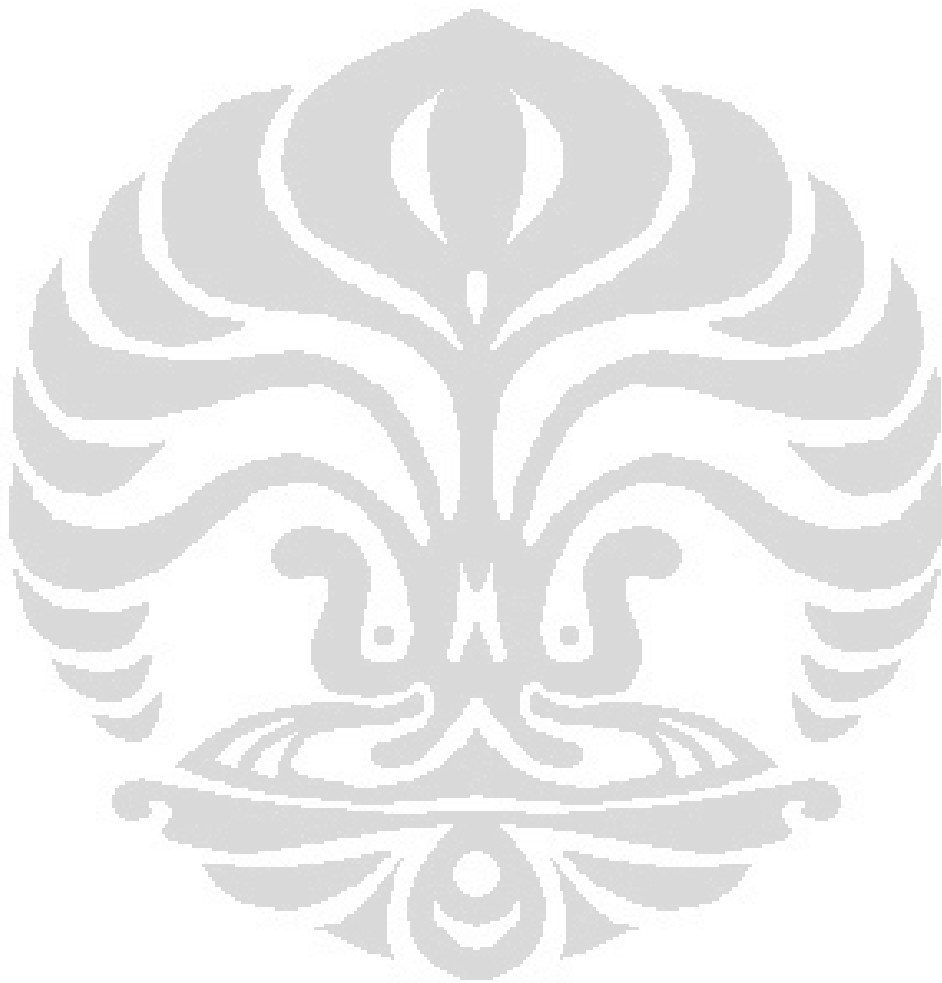
Article 42. - Notifications by the Secretary-General of the United Nations

The Secretary-General of the United Nations shall inform all Members of the United Nations and non-member States referred to in Article 35:

- (a) Of signatures, ratifications and accessions in accordance with Article 35;
- (b) Of declarations and notifications in accordance with Article 36;
- (c) Of reservations and withdrawals in accordance with Article 38;
- (d) Of the date on which this Convention will come into force in accordance with Article 39;
- (e) Of denunciations and notifications in accordance with Article 40;
- (f) Of request for revision in accordance with Article 41.

In faith whereof the undersigned, duly authorized, have signed this Convention on behalf of their respective Governments.

Done at New York, this twenty-eighth day of September, one thousand nine hundred and fifty-four, in a single copy, of which the English, French and Spanish texts are equally authentic and which shall remain deposited in the archives of the United Nations, and certified true copies of which shall be delivered to all Members of the United Nations and to the non-member States referred to in Article 35.



Convention on the Reduction of Statelessness
1961



Done at New York on 30 August 1961. Entered into force on 13 December 1975.
United Nations, *Treaty Series*, vol. 989, p. 175.



Copyright © United Nations
2005

Convention on the Reduction of Statelessness
Done at New York on 30 August 1961

The Contracting States,

Acting in pursuance of resolution 896 (IX), adopted by the General Assembly of the United Nations on 4 December 1954,

Considering it desirable to reduce statelessness by international agreement,

Have agreed as follows:

Article I

1. A Contracting State shall grant its nationality to a person born in its territory who would otherwise be stateless. Such nationality shall be granted:

- (a) at birth, by operation of law, or
- (b) upon an application being lodged with the appropriate authority, by or on behalf of the person concerned, in the manner prescribed by the national law. Subject to the provisions of paragraph 2 of this article, no such application may be rejected.

A Contracting State which provides for the grant of its nationality in accordance with subparagraph (b) of this paragraph may also provide for the grant of its nationality by operation of law at such age and subject to such conditions as may be prescribed by the national law.

2. A Contracting State may make the grant of its nationality in accordance with subparagraph (b) of paragraph 1 of this article subject to one or more of the following conditions:

- (a) that the application is lodged during a period, fixed by the Contracting State, beginning not later than at the age of eighteen years and ending not earlier than at the age of twenty-one years, so, however, that the person concerned shall be allowed at least one year during which he may himself make the application without having to obtain legal authorization to do so;
- (b) that the person concerned has habitually resided in the territory of the Contracting State for such period as may be fixed by that State, not exceeding five years immediately preceding the lodging of the application nor ten years in all;
- (c) that the person concerned has neither been convicted of an offence against national security nor has been sentenced to imprisonment for a term of five years or more on a criminal charge;
- (d) that the person concerned has always been stateless.

3. Notwithstanding the provisions of paragraphs 1 (b) and 2 of this article, a child born in wedlock in the territory of a Contracting State, whose mother has the nationality of that State, shall acquire at birth that nationality if it otherwise would be stateless.

4. A Contracting State shall grant its nationality to a person who would otherwise be stateless and who is unable to acquire the nationality of the Contracting State in whose territory he was born because he had passed the age for lodging his application or has not fulfilled the required residence conditions, if the nationality of one of his parents at the time of the person's birth was that of the Contracting State first above mentioned. If his parents did not possess the same nationality at the time of his birth, the question whether the nationality of the person concerned should follow that of the father or that of the mother shall be determined by the national law of such Contracting State. If application for such nationality is required, the application shall be made to the appropriate authority by or on behalf of the applicant in the manner prescribed by the national law. Subject to the provisions of paragraph 5 of this article, such application shall not be refused.

5. The Contracting State may make the grant of its nationality in accordance with the provisions of paragraph 4 of this article subject to one or more of the following conditions:

- (a) that the application is lodged before the applicant reaches an age, being not less than twenty-three years, fixed by the Contracting State;
- (b) that the person concerned has habitually resided in the territory of the Contracting State for such period immediately preceding the lodging of the application, not exceeding three years, as may be fixed by that State;
- (c) that the person concerned has always been stateless.

Article 2

A foundling found in the territory of a Contracting State shall, in the absence of proof to the contrary, be considered to have been born within that territory of parents possessing the nationality of that State.

Article 3

For the purpose of determining the obligations of Contracting States under this Convention, birth on a ship or in an aircraft shall be deemed to have taken place in the territory of the State whose flag the ship flies or in the territory of the State in which the aircraft is registered, as the case may be.

Article 4

1. A Contracting State shall grant its nationality to a person, not born in the territory of a Contracting State, who would otherwise be stateless, if the nationality of one of his parents at the time of the person's birth was that of that State. If his parents did not possess the same nationality at the time of his birth, the question whether the nationality of the person concerned should follow that of the father or

that of the mother shall be determined by the national law of such Contracting State. Nationality granted in accordance with the provisions of this paragraph shall be granted:

- (a) at birth, by operation of law, or
- (b) upon an application being lodged with the appropriate authority, by or on behalf of the person concerned, in the manner prescribed by the national law. Subject to the provisions of paragraph 2 of this article, no such application may be rejected.

2. A Contracting State may make the grant of its nationality in accordance with the provisions of paragraph 1 of this article subject to one or more of the following conditions:

- (a) that the application is lodged before the applicant reaches an age, being not less than twenty-three years, fixed by the Contracting State;
- (b) that the person concerned has habitually resided in the territory of the Contracting State for such period immediately preceding the lodging of the application, not exceeding three years, as may be fixed by that State;
- (c) that the person concerned has not been convicted of an offence against national security;
- (d) that the person concerned has always been stateless.

Article 5

1. If the law of a Contracting State entails loss of nationality as a consequence of any change in the personal status of a person such as marriage, termination of marriage, legitimation, recognition or adoption, such loss shall be conditional upon possession or acquisition of another nationality.

2. If, under the law of a Contracting State, a child born out of wedlock loses the nationality of that State in consequence of a recognition of affiliation, he shall be given an opportunity to recover that nationality by written application to the appropriate authority, and the conditions governing such application shall not be more rigorous than those laid down in paragraph 2 of article 1 of this Convention.

Article 6

If the law of a Contracting State provides for loss of its nationality by a person's spouse or children as a consequence of that person losing or being deprived of that nationality, such loss shall be conditional upon their possession or acquisition of another nationality.

Article 7

1. (a) If the law of a Contracting State permits renunciation of nationality, such renunciation shall not result in loss of nationality unless the person concerned possesses or acquires another nationality.

(b) The provisions of subparagraph (a) of this paragraph shall not apply where their application would be inconsistent with the principles stated in articles 13 and 14 of the Universal Declaration of Human Rights approved on 10 December 1948 by the General Assembly of the United Nations.

2. A national of a Contracting State who seeks naturalization in a foreign country shall not lose his nationality unless he acquires or has been accorded assurance of acquiring the nationality of that foreign country.

3. Subject to the provisions of paragraphs 4 and 5 of this article, a national of a Contracting State shall not lose his nationality, so as to become stateless, on the ground of departure, residence abroad, failure to register or on any similar ground.

4. A naturalized person may lose his nationality on account of residence abroad for a period, not less than seven consecutive years, specified by the law of the Contracting State concerned if he fails to declare to the appropriate authority his intention to retain his nationality.

5. In the case of a national of a Contracting State, born outside its territory, the law of that State may make the retention of its nationality after the expiry of one year from his attaining his majority conditional upon residence at that time in the territory of the State or registration with the appropriate authority.

6. Except in the circumstances mentioned in this article, a person shall not lose the nationality of a Contracting State, if such loss would render him stateless, notwithstanding that such loss is not expressly prohibited by any other provision of this Convention.

Article 8

1. A Contracting State shall not deprive a person of its nationality if such deprivation would render him stateless.

2. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this article, a person may be deprived of the nationality of a Contracting State:

(a) in the circumstances in which, under paragraphs 4 and 5 of article 7, it is permissible that a person should lose his nationality;

(b) where the nationality has been obtained by misrepresentation or fraud.

3. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this article, a Contracting State may retain the right to deprive a person of his nationality, if at the time of signature, ratification or accession it specifies its retention of such right on one or more of the following grounds, being grounds existing in its national law at that time:

(a) that, inconsistently with his duty of loyalty to the Contracting State, the person

- (i) has, in disregard of an express prohibition by the Contracting State rendered or continued to render services to, or received or continued to receive emoluments from, another State, or
- (ii) has conducted himself in a manner seriously prejudicial to the vital interests of the State;

(b) that the person has taken an oath, or made a formal declaration, of allegiance to another State, or given definite evidence of his determination to repudiate his allegiance to the Contracting State.

4. A Contracting State shall not exercise a power of deprivation permitted by paragraphs 2 or 3 of this article except in accordance with law, which shall provide for the person concerned the right to a fair hearing by a court or other independent body.

Article 9

A Contracting State may not deprive any person or group of persons of their nationality on racial, ethnic, religious or political grounds.

Article 10

1. Every treaty between Contracting States providing for the transfer of territory shall include provisions designed to secure that no person shall become stateless as a result of the transfer. A Contracting State shall use its best endeavours to secure that any such treaty made by it with a State which is not a party to this Convention includes such provisions.

2. In the absence of such provisions a Contracting State to which territory is transferred or which otherwise acquires territory shall confer its nationality on such persons as would otherwise become stateless as a result of the transfer or acquisition.

Article 11

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.

Article 12

1. In relation to a Contracting State which does not, in accordance with the provisions of paragraph 1 of article 1 or of article 4 of this Convention, grant its nationality at birth by operation of law, the provisions of paragraph 1 of article 1 or of article 4, as the case may be, shall apply to persons born before as well as to persons born after the entry into force of this Convention.

2. The provisions of paragraph 4 of article 1 of this Convention shall apply to persons born before as well as to persons born after its entry into force.

3. The provisions of article 2 of this Convention shall apply only to foundlings found in the territory of a Contracting State after the entry into force of the Convention for that State.

Article 13

This Convention shall not be construed as affecting any provisions more conducive to the reduction of statelessness which may be contained in the law of any Contracting State now or hereafter in force, or may be contained in any other convention, treaty or agreement now or hereafter in force between two or more Contracting States.

Article 14

Any dispute between Contracting States concerning the interpretation or application of this Convention which cannot be settled by other means shall be submitted to the International Court of Justice at the request of any one of the parties to the dispute.

Article 15

1. This Convention shall apply in all non-self-governing, trust, colonial and other non-metropolitan territories for the international relations of which any Contracting State is responsible; the Contracting State concerned shall, subject to the provisions of paragraph 2 of this article, at the time of signature, ratification or accession, declare the non-metropolitan territory or territories to which the Convention shall apply ipso facto as a result of such signature, ratification or accession.

2. In any case in which, for the purpose of nationality, a non-metropolitan territory is not treated as one with the metropolitan territory, or in any case in which the previous consent of a non-metropolitan territory is required by the constitutional laws or practices of the Contracting State or of the non-metropolitan territory for the application of the Convention to that territory, that Contracting State shall endeavour to secure the needed consent of the non-metropolitan territory within the period of twelve months from the date of signature of the Convention by that Contracting State, and when such consent has been obtained the Contracting State shall notify the Secretary-General of the United Nations. This Convention shall apply to the territory or territories named in such notification from the date of its receipt by the Secretary-General.

3. After the expiry of the twelve-month period mentioned in paragraph 2 of this article, the Contracting States concerned shall inform the Secretary-General of the results of the consultations with those non-metropolitan territories for whose international relations they are responsible and whose consent to the application of this Convention may have been withheld.

Article 16

1. This Convention shall be open for signature at the Headquarters of the United Nations from 30 August 1961 to 31 May 1962.

2. This Convention shall be open for signature on behalf of:

- (a) any State Member of the United Nations;
- (b) any other State invited to attend the United Nations Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness;
- (c) any State to which an invitation to sign or to accede may be addressed by the General Assembly of the United Nations.

3. This Convention shall be ratified and the instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

4. This Convention shall be open for accession by the States referred to in paragraph 2 of this article. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Secretary-General of the United Nations.

Article 17

1. At the time of signature, ratification or accession any State may make a reservation in respect of articles 11, 14 or 15.

2. No other reservations to this Convention shall be admissible.

Article 18

1. This Convention shall enter into force two years after the date of the deposit of the sixth instrument of ratification or accession.

2. For each State ratifying or acceding to this Convention after the deposit of the sixth instrument of ratification or accession, it shall enter into force on the ninetieth day after the deposit by such State of its instrument of ratification or accession or on the date on which this Convention enters into force in accordance with the provisions of paragraph 1 of this article, whichever is the later.

Article 19

1. Any Contracting State may denounce this Convention at any time by a written notification addressed to the Secretary-General of the United Nations. Such denunciation shall take effect for the Contracting State concerned one year after the date of its receipt by the Secretary-General.

2. In cases where, in accordance with the provisions of article 15, this Convention has become applicable to a non-metropolitan territory of a Contracting State, that State may at any time thereafter, with the consent of the territory concerned, give notice to the Secretary-General of the United Nations denouncing this Convention separately in respect of that territory. The denunciation shall take effect one year after the date of the receipt of such notice by the Secretary-General, who shall notify all other Contracting States of such notice and the date of receipt thereof.

Article 20

1. The Secretary-General of the United Nations shall notify all Members of the United Nations and the non-member States referred to in article 16 of the following particulars:

- (a) signatures, ratifications and accessions under article 16;
- (b) reservations under article 17;
- (c) the date upon which this Convention enters into force in pursuance of article 18;
- (d) denunciations under article 19.

2. The Secretary-General of the United Nations shall, after the deposit of the sixth instrument of ratification or accession at the latest, bring to the attention of the General Assembly the question of the establishment, in accordance with article 11, of such a body as therein mentioned.

Article 21

This Convention shall be registered by the Secretary-General of the United Nations on the date of its entry into force.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries have signed this Convention.

DONE at New York, this thirtieth day of August, one thousand nine hundred and sixty-one, in a single copy, of which the Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic and which shall be deposited in the archives of the United Nations, and certified copies of which shall be delivered by the Secretary-General of the United Nations to all Members of the United Nations and to the non-member States referred to in article 16 of this Convention.

CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES

Adopted on 28 July 1951 by the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons convened under General Assembly resolution 429 (V) of 14 December 1950

Entry into force: 22 April 1954, in accordance with Article 43

Preamble

The High Contracting Parties ,

Considering that the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights approved on 10 December 1948 by the General Assembly have affirmed the principle that human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination,

Considering that the United Nations has, on various occasions, manifested its profound concern for refugees and endeavoured to assure refugees the widest possible exercise of these fundamental rights and freedoms,

Considering that it is desirable to revise and consolidate previous international agreements relating to the status of refugees and to extend the scope of and the protection accorded by such instruments by means of a new agreement,

Considering that the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, and that a satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognized the international scope and nature cannot therefore be achieved without international co-operation,

Expressing the wish that all States, recognizing the social and humanitarian nature of the problem of refugees, will do everything within their power to prevent this problem from becoming a cause of tension between States,

Noting that the United Nations High Commissioner for Refugees is charged with the task of supervising international conventions providing for the protection of refugees, and recognizing that the effective co-ordination of measures taken to deal with this problem will depend upon the co-operation of States with the High Commissioner,

Have agreed as follows :

Chapter I

GENERAL PROVISIONS

Article 1. - Definition of the term "refugee"

A. For the purposes of the present Convention, the term "refugee" shall apply to any person who:

(1) Has been considered a refugee under the Arrangements of 12 May 1926 and 30 June 1928 or under the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 or the Constitution of the International Refugee Organization;

Decisions of non-eligibility taken by the International Refugee Organization during the period of its activities shall not prevent the status of refugee being accorded to persons who fulfil the conditions of paragraph 2 of this section;

(2) As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

In the case of a person who has more than one nationality, the term "the country of his nationality" shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national.

B. (1) For the purposes of this Convention, the words "events occurring before 1 January 1951" in Article 1, section A, shall be understood to mean either (a) "events occurring in Europe before 1 January 1951"; or (b) "events occurring in Europe or elsewhere before 1 January 1951"; and each Contracting State shall make a declaration at the time of signature, ratification or accession, specifying which of these meanings it applies for the purpose of its obligations under this Convention.

(2) Any Contracting State which has adopted alternative (a) may at any time extend its obligations by adopting alternative (b) by means of a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.

C. This Convention shall cease to apply to any person falling under the terms of section A if:

(1) He has voluntarily re-availed himself of the protection of the country of his nationality; or

(2) Having lost his nationality, he has voluntarily reacquired it; or

(3) He has acquired a new nationality, and enjoys the protection of the country of his new nationality; or

(4) He has voluntarily re-established himself in the country which he left or outside which he remained owing to fear of persecution; or

(5) He can no longer, because the circumstances in connection with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality;

Provided that this paragraph shall not apply to a refugee falling under section A (1) of this Article who is able to invoke compelling reasons arising out of previous persecution for refusing to avail himself of the protection of the country of nationality;

(6) Being a person who has no nationality he is, because the circumstances in connection with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, able to return to the country of his former habitual residence;

Provided that this paragraph shall not apply to a refugee falling under section A (1) of this Article who is able to invoke compelling reasons arising out of previous persecution for refusing to return to the country of his former habitual residence.

D. This Convention shall not apply to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance.

When such protection or assistance has ceased for any reason, without the position of such persons being definitively settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, these persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention.

E. This Convention shall not apply to a person who is recognized by the competent authorities of the country in which he has taken residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country.

F. The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that:

(a) He has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;

(b) He has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;

(c) He has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

Article 2. - General obligations

Every refugee has duties to the country in which he finds himself, which require in particular that he conform to its laws and regulations as well as to measures taken for the maintenance of public order.

Article 3. - Non-discrimination

The Contracting States shall apply the provisions of this Convention to refugees without discrimination as to race, religion or country of origin.

Article 4. - Religion

The Contracting States shall accord to refugees within their territories treatment at least as favourable as that accorded to their nationals with respect to freedom to practise their religion and freedom as regards the religious education of their children.

Article 5. - Rights granted apart from this Convention

Nothing in this Convention shall be deemed to impair any rights and benefits granted by a Contracting State to refugees apart from this Convention.

Article 6. - The term "in the same circumstances"

For the purposes of this Convention, the term "in the same circumstances" implies that any requirements (including requirements as to length and conditions of sojourn or residence) which the particular individual would have to fulfil for the enjoyment of the right in question, if he were not a refugee, must be fulfilled by him, with the exception of requirements which by their nature a refugee is incapable of fulfilling.

Article 7. - Exemption from reciprocity

1. Except where this Convention contains more favourable provisions, a Contracting State shall accord to refugees the same treatment as is accorded to aliens generally.

2. After a period of three years' residence, all refugees shall enjoy exemption from legislative reciprocity in the territory of the Contracting States.

3. Each Contracting State shall continue to accord to refugees the rights and benefits to which they were already entitled, in the absence of reciprocity, at the date of entry into force of this Convention for that State.

4. The Contracting States shall consider favourably the possibility of according to refugees, in the absence of reciprocity, rights and benefits beyond those to which they are entitled according to paragraphs 2 and 3, and to extending exemption from reciprocity to refugees who do not fulfil the conditions provided for in paragraphs 2 and 3.

5. The provisions of paragraphs 2 and 3 apply both to the rights and benefits referred to in Articles 13, 18, 19, 21 and 22 of this Convention and to rights and benefits for which this Convention does not provide.

Article 8. - Exemption from exceptional measures

With regard to exceptional measures which may be taken against the person, property or interests of nationals of a foreign State, the Contracting States shall not apply such measures to a refugee who is formally a national of the said State solely on account of such nationality. Contracting States which, under their legislation, are prevented from applying the general principle expressed in this Article, shall, in appropriate cases, grant exemptions in favour of such refugees.

Article 9. - Provisional measures

Nothing in this Convention shall prevent a Contracting State, in time of war or other grave and exceptional circumstances, from taking provisionally measures which it considers to be essential to the national security in the case of a particular person, pending a determination by the Contracting State that that person is in fact a refugee and that the continuance of such measures is necessary in his case in the interests of national security.

Article 10. - Continuity of residence

1. Where a refugee has been forcibly displaced during the Second World War and removed to the territory of a Contracting State, and is resident there, the period of such enforced sojourn shall be considered to have been lawful residence within that territory.

2. Where a refugee has been forcibly displaced during the Second World War from the territory of a Contracting State and has, prior to the date of entry into force of this Convention, returned there for the purpose of taking up residence, the period of residence before and after such enforced displacement shall be regarded as one uninterrupted period for any purposes for which uninterrupted residence is required.

Article 11. - Refugee seamen

In the case of refugees regularly serving as crew members on board a ship flying the flag of a Contracting State, that State shall give sympathetic consideration to their establishment on its territory and the issue of travel documents to them or their temporary admission to its territory particularly with a view to facilitating their establishment in another country.

Chapter II

JURIDICAL STATUS

Article 12. - Personal status

1. The personal status of a refugee shall be governed by the law of the country of his domicile or, if he has no domicile, by the law of the country of his residence.
2. Rights previously acquired by a refugee and dependent on personal status, more particularly rights attaching to marriage, shall be respected by a Contracting State, subject to compliance, if this be necessary, with the formalities required by the law of that State, provided that the right in question is one which would have been recognized by the law of that State had he not become a refugee.

Article 13. - Movable and immovable property

The Contracting States shall accord to a refugee treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances, as regards the acquisition of movable and immovable property and other rights pertaining thereto, and to leases and other contracts relating to movable and immovable property.

Article 14. - Artistic rights and industrial property

In respect of the protection of industrial property, such as inventions, designs or models, trade marks, trade names, and of rights in literary, artistic and scientific works, a refugee shall be accorded in the country in which he has his habitual residence the same protection as is accorded to nationals of that country. In the territory of any other Contracting States, he shall be accorded the same protection as is accorded in that territory to nationals of the country in which he has his habitual residence.

Article 15. - Right of association

As regards non-political and non-profit-making associations and trade unions the Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the most favourable treatment accorded to nationals of a foreign country, in the same circumstances.

Article 16. - Access to courts

1. A refugee shall have free access to the courts of law on the territory of all Contracting States.
2. A refugee shall enjoy in the Contracting State in which he has his habitual residence the same treatment as a national in matters pertaining to access to the courts, including legal assistance and exemption from *cautio judicatum solvi*.
3. A refugee shall be accorded in the matters referred to in paragraph 2 in countries other than that in which he has his habitual residence the treatment granted to a national of the country of his habitual residence.

Chapter III

GAINFUL EMPLOYMENT

Article 17. - Wage-earning employment

1. The Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the most favourable treatment accorded to nationals of a foreign country in the same circumstances, as regards the right to engage in wage-earning employment.
2. In any case, restrictive measures imposed on aliens or the employment of aliens for the protection of the national labour market shall not be applied to a refugee who was already exempt from them at the date of entry into force of this Convention for the Contracting State concerned, or who fulfils one of the following conditions:
 - (a) He has completed three years' residence in the country;
 - (b) He has a spouse possessing the nationality of the country of residence. A refugee may not invoke the benefit of this provision if he has abandoned his spouse;
 - (c) He has one or more children possessing the nationality of the country of residence.
3. The Contracting States shall give sympathetic consideration to assimilating the rights of all refugees with regard to wage-earning employment to those of nationals, and in particular of those refugees who have entered their territory pursuant to programmes of labour recruitment or under immigration schemes.

Article 18. - Self-employment

The Contracting States shall accord to a refugee lawfully in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that

accorded to aliens generally in the same circumstances, as regards the right to engage on his own account in agriculture, industry, handicrafts and commerce and to establish commercial and industrial companies.

Article 19. - Liberal professions

1. Each Contracting State shall accord to refugees lawfully staying in their territory who hold diplomas recognized by the competent authorities of that State, and who are desirous of practising a liberal profession, treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

2. The Contracting States shall use their best endeavours consistently with their laws and constitutions to secure the settlement of such refugees in the territories, other than the metropolitan territory, for whose international relations they are responsible.

Chapter IV

WELFARE

Article 20. - Rationing

Where a rationing system exists, which applies to the population at large and regulates the general distribution of products in short supply, refugees shall be accorded the same treatment as nationals.

Article 21. - Housing

As regards housing, the Contracting States, in so far as the matter is regulated by laws or regulations or is subject to the control of public authorities, shall accord to refugees lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

Article 22. - Public education

1. The Contracting States shall accord to refugees the same treatment as is accorded to nationals with respect to elementary education.

2. The Contracting States shall accord to refugees treatment as favourable as possible, and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances, with respect to education other than elementary education and, in particular, as regards access to studies, the recognition of foreign school certificates, diplomas and degrees, the remission of fees and charges and the award of scholarships.

Article 23. - Public relief

The Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the same treatment with respect to public relief and assistance as is accorded to their nationals.

Article 24. - Labour legislation and social security

1. The Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the same treatment as is accorded to nationals in respect of the following matters;

(a) In so far as such matters are governed by laws or regulations or are subject to the control of administrative authorities: remuneration, including family allowances where these form part of remuneration, hours of work, overtime arrangements, holidays with pay, restrictions on work, minimum age of employment, apprenticeship and training, women's work and the work of young persons, and the enjoyment of the benefits of collective bargaining;

(b) Social security (legal provisions in respect of employment injury, occupational diseases, maternity, sickness, disability, old age, death, unemployment, family responsibilities and any other contingency which, according to national laws or regulations, is covered by a social security scheme), subject to the following limitations:

(i) There may be appropriate arrangements for the maintenance of acquired rights and rights in course of acquisition;

(ii) National laws or regulations of the country of residence may prescribe special arrangements concerning benefits or portions of benefits which are payable wholly out of public funds, and concerning allowances paid to persons who do not fulfil the contribution conditions prescribed for the award of a normal pension.

2. The right to compensation for the death of a refugee resulting from employment injury or from occupational disease shall not be affected by the fact that the residence of the beneficiary is outside the territory of the Contracting State.

3. The Contracting States shall extend to refugees the benefits of agreements concluded between them, or which may be concluded between them in the future, concerning the maintenance of acquired rights and rights in the process of acquisition in regard to social security, subject only to the conditions which apply to nationals of the States signatory to the agreements in question.

4. The Contracting States will give sympathetic consideration to extending to refugees so far as possible the benefits of similar agreements which may at any time be in force between such Contracting States and non-contracting States.

Chapter V

ADMINISTRATIVE MEASURES

Article 25. - Administrative assistance

1. When the exercise of a right by a refugee would normally require the assistance of authorities of a foreign country to whom he cannot have recourse, the Contracting States in whose territory he is residing shall arrange that such assistance be afforded to him by their own authorities or by an international authority.
2. The authority or authorities mentioned in paragraph 1 shall deliver or cause to be delivered under their supervision to refugees such documents or certifications as would normally be delivered to aliens by or through their national authorities.
3. Documents or certifications so delivered shall stand in the stead of the official instruments delivered to aliens by or through their national authorities, and shall be given credence in the absence of proof to the contrary.
4. Subject to such exceptional treatment as may be granted to indigent persons, fees may be charged for the services mentioned herein, but such fees shall be moderate and commensurate with those charged to nationals for similar services.
5. The provisions of this Article shall be without prejudice to Articles 27 and 28.

Article 26. - Freedom of movement

Each Contracting State shall accord to refugees 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 27. - Identity papers

The Contracting States shall issue identity papers to any refugee in their territory who does not possess a valid travel document.

Article 28. - Travel documents

1. The Contracting States shall issue to refugees lawfully staying in their territory travel documents for the purpose of travel outside their territory, unless compelling reasons of national security or public order otherwise require, and the provisions of the Schedule to this Convention shall apply with respect to such documents. The Contracting States may issue such a travel document to any other refugee in their territory; they shall in particular give sympathetic consideration to the issue of such a travel document to refugees in their territory who are unable to obtain a travel document from the country of their lawful residence.

2. Travel documents issued to refugees under previous international agreements by Parties thereto shall be recognized and treated by the Contracting States in the same way as if they had been issued pursuant to this Article.

Article 29. - Fiscal charges

1. The Contracting States shall not impose upon refugees duties, charges or taxes, of any description whatsoever, other or higher than those which are or may be levied on their nationals in similar situations.

2. Nothing in the above paragraph shall prevent the application to refugees of the laws and regulations concerning charges in respect of the issue to aliens of administrative documents including identity papers.

Article 30. - Transfer of assets

1. A Contracting State shall, in conformity with its laws and regulations, permit refugees to transfer assets which they have brought into its territory, to another country where they have been admitted for the purposes of resettlement.

2. A Contracting State shall give sympathetic consideration to the application of refugees for permission to transfer assets wherever they may be and which are necessary for their resettlement in another country to which they have been admitted.

Article 31. - Refugees unlawfully in the country of refuge

1. The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of Article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.

2. The Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are necessary and such restrictions shall only be applied until their status in the country is regularized or they obtain admission into another country. The Contracting States shall allow such refugees a reasonable period and all the necessary facilities to obtain admission into another country.

Article 32. - Expulsion

1. The Contracting States shall not expel a refugee lawfully in their territory save on grounds of national security or public order.

2. The expulsion of such a refugee shall be only in pursuance of a decision reached in accordance with due process of law. Except where compelling reasons

of national security otherwise require, the refugee shall be allowed to submit evidence to clear himself, and to appeal to and be represented for the purpose before competent authority or a person or persons specially designated by the competent authority.

3. The Contracting States shall allow such a refugee a reasonable period within which to seek legal admission into another country. The Contracting States reserve the right to apply during that period such internal measures as they may deem necessary.

Article 33. - Prohibition of expulsion or return ("refoulement")

1. No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.

Article 34. - Naturalization

The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees. 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.

Chapter VI

EXECUTORY AND TRANSITORY PROVISIONS

Article 35. - Co-operation of the national authorities with the United Nations

1. The Contracting States undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it, in the exercise of its functions, and shall in particular facilitate its duty of supervising the application of the provisions of this Convention.

2. In order to enable the Office of the High Commissioner or any other agency of the United Nations which may succeed it, to make reports to the competent organs of the United Nations, the Contracting States undertake to provide them in the appropriate form with information and statistical data requested concerning:

(a) The condition of refugees,

(b) The implementation of this Convention, and

(c) Laws, regulations and decrees which are, or may hereafter be, in force relating to refugees.

Article 36. - Information on national legislation

The Contracting States shall communicate to the Secretary-General of the United Nations the laws and regulations which they may adopt to ensure the application of this Convention.

Article 37. - Relation to previous conventions

Without prejudice to Article 28, paragraph 2, of this Convention, this Convention replaces, as between Parties to it, the Arrangements of 5 July 1922, 31 May 1924, 12 May 1926, 30 June 1928 and 30 July 1935, the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 and the Agreement of 15 October 1946.

Chapter VII

FINAL CLAUSES

Article 38. - Settlement of disputes

Any dispute between Parties to this Convention relating to its interpretation or application, which cannot be settled by other means, shall be referred to the International Court of Justice at the request of any one of the parties to the dispute.

Article 39. - Signature, ratification and accession

1. This Convention shall be opened for signature at Geneva on 28 July 1951 and shall thereafter be deposited with the Secretary-General of the United Nations. It shall be open for signature at the European Office of the United Nations from 28 July to 31 August 1951 and shall be re-opened for signature at the Headquarters of the United Nations from 17 September 1951 to 31 December 1952.

2. This Convention shall be open for signature on behalf of all States Members of the United Nations, and also on behalf of any other State invited to attend the Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons or to which an invitation to sign will have been addressed by the General Assembly. It shall be ratified and the instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

3. This Convention shall be open from 28 July 1951 for accession by the States referred to in paragraph 2 of this Article. Accession shall be effected by the

deposit of an instrument of accession with the Secretary-General of the United Nations.

Article 40. - Territorial application clause

1. Any State may, at the time of signature, ratification or accession, declare that this Convention shall extend to all or any of the territories for the international relations of which it is responsible. Such a declaration shall take effect when the Convention enters into force for the State concerned.

2. At any time thereafter any such extension shall be made by notification addressed to the Secretary-General of the United Nations and shall take effect as from the ninetieth day after the day of receipt by the Secretary-General of the United Nations of this notification, or as from the date of entry into force of the Convention for the State concerned, whichever is the later.

3. With respect to those territories to which this Convention is not extended at the time of signature, ratification or accession, each State concerned shall consider the possibility of taking the necessary steps in order to extend the application of this Convention to such territories, subject, where necessary for constitutional reasons, to the consent of the Governments of such territories.

Article 41. - Federal clause

In the case of a Federal or non-unitary State, the following provisions shall apply:

(a) With respect to those Articles of this Convention that come within the legislative jurisdiction of the federal legislative authority, the obligations of the Federal Government shall to this extent be the same as those of parties which are not Federal States;

(b) With respect to those Articles of this Convention that come within the legislative jurisdiction of constituent States, provinces or cantons which are not, under the constitutional system of the Federation, bound to take legislative action, the Federal Government shall bring such Articles with a favourable recommendation to the notice of the appropriate authorities of States, provinces or cantons at the earliest possible moment;

(c) A Federal State Party to this Convention shall, at the request of any other Contracting State transmitted through the Secretary-General of the United Nations, supply a statement of the law and practice of the Federation and its constituent units in regard to any particular provision of the Convention showing the extent to which effect has been given to that provision by legislative or other action.

Article 42. - Reservations

1. At the time of signature, ratification or accession, any State may make reservations to Articles of the Convention other than to Articles 1, 3, 4, 16 (1), 33, 36-46 inclusive.
2. Any State making a reservation in accordance with paragraph 1 of this Article may at any time withdraw the reservation by a communication to that effect addressed to the Secretary-General of the United Nations.

Article 43. - Entry into force

1. This Convention shall come into force on the ninetieth day following the day of deposit of the sixth instrument of ratification or accession.
2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the sixth instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the ninetieth day following the date of deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

Article 44. - Denunciation

1. Any Contracting State may denounce this Convention at any time by a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.
2. Such denunciation shall take effect for the Contracting State concerned one year from the date upon which it is received by the Secretary-General of the United Nations.
3. Any State which has made a declaration or notification under Article 40 may, at any time thereafter, by a notification to the Secretary-General of the United Nations, declare that the Convention shall cease to extend to such territory one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

Article 45. - Revision

1. Any Contracting State may request revision of this Convention at any time by a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.
2. The General Assembly of the United Nations shall recommend the steps, if any, to be taken in respect of such request.

Article 46. - Notifications by the Secretary-General of the United Nations

The Secretary-General of the United Nations shall inform all Members of the United Nations and non-member States referred to in Article 39:

- (a) Of declarations and notifications in accordance with section B of Article 1;
- (b) Of signatures, ratifications and accessions in accordance with Article 39;
- (c) Of declarations and notifications in accordance with Article 40;
- (d) Of reservations and withdrawals in accordance with Article 42;
- (e) Of the date on which this Convention will come into force in accordance with Article 43;
- (f) Of denunciations and notifications in accordance with Article 44;
- (g) Of requests for revision in accordance with Article 45.

In faith whereof the undersigned, duly authorized, have signed this Convention on behalf of their respective Governments.

Done at Geneva, this twenty-eighth day of July, one thousand nine hundred and fifty-one, in a single copy, of which the English and French texts are equally authentic and which shall remain deposited in the archives of the United Nations, and certified true copies of which shall be delivered to all Members of the United Nations and to the non-member States referred to in Article 39.

Protocol relating to the Status of Refugees

The Protocol was taken note of with approval by the Economic and Social Council in resolution 1186 (XLI) of 18 November 1966 and was taken note of by the General Assembly in resolution 2198 (XXI) of 16 December 1966. In the same resolution the General Assembly requested the Secretary-General to transmit the text of the Protocol to the States mentioned in article V thereof, with a view to enabling them to accede to the Protocol

entry into force 4 October 1967, in accordance with article VIII

The States Parties > to the present Protocol,

Considering that the Convention relating to the Status of Refugees done at Geneva on 28 July 1951 (hereinafter referred to as the Convention) covers only those persons who have become refugees as a result of events occurring before 1 January 1951,

Considering that new refugee situations have arisen since the Convention was adopted and that the refugees concerned may therefore not fall within the scope of the Convention,

Considering that it is desirable that equal status should be enjoyed by all refugees covered by the definition in the Convention irrespective of the dateline 1 January 1951,

Have agreed as follows:

Article 1. General provision

1. The States Parties to the present Protocol undertake to apply articles 2 to 34 inclusive of the Convention to refugees as hereinafter defined.
2. For the purpose of the present Protocol, the term "refugee" shall, except as regards the application of paragraph 3 of this article, mean any person within the definition of article I of the Convention as if the words "As a result of events occurring before 1 January 1951 and..." and the words "...as a result of such events", in article 1 A (2) were omitted.
3. The present Protocol shall be applied by the States Parties hereto without any geographic limitation, save that existing declarations made by States already Parties to the Convention in accordance with article I B (1) (a) of the Convention, shall, unless extended under article I B (2) thereof, apply also under the present Protocol.

Article 2. Co-operation of the national authorities with the United Nations

1. The States Parties to the present Protocol undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it, in the exercise of its functions, and shall in particular facilitate its duty of supervising the application of the provisions of the present Protocol.
2. In order to enable the Office of the High Commissioner or any other agency of the United Nations which may succeed it, to make reports to the competent organs of the United Nations, the States Parties to the present Protocol undertake to provide them with the information and statistical data requested, in the appropriate form, concerning:
 - (a) The condition of refugees;
 - (b) The implementation of the present Protocol;
 - (c) Laws, regulations and decrees which are, or may hereafter be, in force relating to refugees.

Article 3. Information on national legislation

The States Parties to the present Protocol shall communicate to the Secretary-General of the United Nations the laws and regulations which they may adopt to ensure the application of the present Protocol.

Article 4. Settlement of disputes

Any dispute between States Parties to the present Protocol which relates to its interpretation or application and which cannot be settled by other means shall be referred to the International Court of Justice at the request of any one of the parties to the dispute.

Article 5. Accession

The present Protocol shall be open for accession on behalf of all States Parties to the Convention and of any other State Member of the United Nations or member of any of the specialized agencies or to which an invitation to accede may have been addressed by the General Assembly of the United Nations. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Secretary-General of the United Nations.

Article 6. Federal clause

In the case of a Federal or non-unitary State, the following provisions shall apply:

- (a) With respect to those articles of the Convention to be applied in accordance with article I, paragraph 1, of the present Protocol that come within the legislative jurisdiction of the federal legislative authority, the obligations of the Federal Government shall to this extent be the same as those of States Parties which are not Federal States;
- (b) With respect to those articles of the Convention to be applied in accordance with article I, paragraph 1, of the present Protocol that come within the legislative jurisdiction of constituent States, provinces or cantons which are not, under the constitutional system of the Federation, bound to take legislative action, the Federal Government shall bring such articles with a favourable recommendation to the notice of the appropriate authorities of States, provinces or cantons at the earliest possible moment;
- (c) A Federal State Party to the present Protocol shall, at the request of any other State Party hereto transmitted through the Secretary-General of the United Nations, supply a statement of the law and practice of the Federation and its constituent units in regard to any particular provision of the Convention to be applied in accordance with article I, paragraph 1, of the present Protocol, showing the extent to which effect has been given to that provision by legislative or other action.

Article 7. Reservations and declarations

1. At the time of accession, any State may make reservations in respect of article IV of the present Protocol and in respect of the application in accordance with article I of the present Protocol of any provisions of the Convention other than those contained in articles 1, 3, 4, 16(1) and 33 thereof, provided that in the case of a State Party to the Convention reservations made under this article shall not extend to refugees in respect of whom the Convention applies.
2. Reservations made by States Parties to the Convention in accordance with article 42 thereof shall, unless withdrawn, be applicable in relation to their obligations under the present Protocol.

3. Any State making a reservation in accordance with paragraph I of this article may at any time withdraw such reservation by a communication to that effect addressed to the Secretary-General of the United Nations.

4. Declarations made under article 40, paragraphs I and 2, of the Convention by a State Party thereto which accedes to the present Protocol shall be deemed to apply in respect of the present Protocol, unless upon accession a notification to the contrary is addressed by the State Party concerned to the Secretary-General of the United Nations. The provisions of article 40, paragraphs 2 and 3, and of article 44, paragraph 3, of the Convention shall be deemed to apply *mutatis mutandis* to the present Protocol.

Article 8. Entry into Protocol

1. The present Protocol shall come into force on the day of deposit of the sixth instrument of accession.

2. For each State acceding to the Protocol after the deposit of the sixth instrument of accession, the Protocol shall come into force on the date of deposit by such State of its instrument of accession.

Article 9. Denunciation

1. Any State Party hereto may denounce this Protocol at any time by a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.

2. Such denunciation shall take effect for the State Party concerned one year from the date on which it is received by the Secretary-General of the United Nations.

Article 10. Notifications by the Secretary-General of the United Nations

The Secretary-General of the United Nations shall inform the States referred to in article V above of the date of entry into force, accessions, reservations and withdrawals of reservations to and denunciations of the present Protocol, and of declarations and notifications relating hereto .

Article 11. Deposit in the archives of the Secretariat of the United Nations

A copy of the present Protocol, of which the Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, signed by the President of the General Assembly and by the Secretary-General of the United Nations, shall be deposited in the archives of the Secretariat of the United Nations. The Secretary-General will transmit certified copies thereof to all States Members of the United Nations and to the other States referred to in article 5 above.

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities

The General Assembly,

Reaffirming that one of the basic aims of the United Nations, as proclaimed in the Charter, is to promote and encourage respect for human rights and for fundamental freedoms for all, without distinction as to race, sex, language or religion,

Reaffirming faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small,

Desiring to promote the realization of the principles contained in the Charter, the Universal Declaration of Human Rights, the Convention on Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Declaration on the Religion or Belief, and the Convention on the Rights of the Child, as well as other relevant international instruments that have been adopted at the universal or regional level and those concluded between individual States Members of the United Nations,

Inspired by the provisions of Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights concerning the rights of persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities,

Considering that the promotion and protection of the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities contribute to the political and social stability of States in which they live,

Emphasizing that the constant promotion and realization of the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities, as an integral part of the development of society as a whole and within a democratic framework based on the rule of law, would contribute to the strengthening of friendship and cooperation among peoples and States,

Considering that the United Nations has an important role to play regarding the protection of minorities,

Bearing in mind the work done so far within the United Nations system, in particular by the Commission on Human Rights, the Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities and the bodies

established pursuant to the International Covenants on Human Rights and other relevant international human rights instruments in promoting and protecting the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities,

Taking into account the important work which is done by intergovernmental and non-governmental organizations in protecting minorities and in promoting and protecting the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities,

Recognizing the need to ensure even more effective implementation of international human rights instruments with regard to the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities,

Proclaims this Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities:

Article 1

1. States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity.
2. States shall adopt appropriate legislative and other measures to achieve those ends.

Article 2

1. Persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (hereinafter referred to as persons belonging to minorities) have the right to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, and to use their own language, in private and in public, freely and without interference or any form of discrimination.
2. Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in cultural, religious, social, economic and public life.
3. Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in decisions on the national and, where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation.
4. Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain their own associations.
5. Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain, without any discrimination, free and peaceful contacts with other members of their group and with persons belonging to other minorities, as well as contacts

across frontiers with citizens of other States to whom they are related by national or ethnic, religious or linguistic ties.

Article 3

1. Persons belonging to minorities may exercise their rights, including those set forth in the present Declaration, individually as well as in community with other members of their group, without any discrimination.
2. No disadvantage shall result for any person belonging to a minority as the consequence of the exercise or non-exercise of the rights set forth in the present Declaration.

Article 4

1. States shall take measures where required to ensure that persons belonging to minorities may exercise fully and effectively all their human rights and fundamental freedoms without any discrimination and in full equality before the law.
2. States shall take measures to create favourable conditions to enable persons belonging to minorities to express their characteristics and to develop their culture, language, religion, traditions and customs, except where specific practices are in violation of national law and contrary to international standards.
3. States should take appropriate measures so that, wherever possible, persons belonging to minorities may have adequate opportunities to learn their mother tongue or to have instruction in their mother tongue.
4. States should, where appropriate, take measures in the field of education, in order to encourage knowledge of the history, traditions, language and culture of the minorities existing within their territory. Persons belonging to minorities should have adequate opportunities to gain knowledge of the society as a whole.
5. States should consider appropriate measures so that persons belonging to minorities may participate fully in the economic progress and development in their country.

Article 5

1. National policies and programmes shall be planned and implemented with due regard for the legitimate interests of persons belonging to minorities.
2. Programmes of cooperation and assistance among States should be planned and implemented with due regard for the legitimate interests of persons belonging to minorities.

Article 6

States should cooperate on questions relating to persons belonging to minorities, inter alia, exchanging information and experiences, in order to promote mutual understanding and confidence.

Article 7

States should cooperate in order to promote respect for the rights set forth in the present Declaration.

Article 8

1. Nothing in the present Declaration shall prevent the fulfillment of international obligations of States in relation to persons belonging to minorities. In particular, States shall fulfil in good faith the obligations and commitments they have assumed under international treaties and agreements to which they are parties.

2. The exercise of the rights set forth in the present Declaration shall not prejudice the enjoyment by all persons of universally recognized human rights and fundamental freedoms.

3. Measures taken by States to ensure the effective enjoyment of the rights set forth in the present Declaration shall not prima facie be considered contrary to the principle of equality contained in the Universal Declaration of Human Rights.

4. Nothing in the present Declaration may be construed as permitting any activity contrary to the purposes and principles of the United Nations, including sovereign equality, territorial integrity and political independence of States.

Article 9

The specialized agencies and other organizations of the United Nations system shall contribute to the full realization of the rights and principles set forth in the present Declaration, within their respective fields of competence.

Burma Citizenship Law

Chapter I - Title and Definition

1.

This Law shall be called the Burma citizenship Law.

2.

The expressions contained in this Law shall have the following meanings:

- (a) "State" means the Socialist Republic of the Union of Burma;
- (b) "Citizen" means a Burma citizen;
- (c) "Associate Citizen" means an associate citizen prescribed by this Law;
- (d) "Naturalized Citizen" means a prescribed by this Law;
- (e) "Foreigner" means a person who is not a citizen or an associate citizen or a naturalized citizen;
- (f) "Certificate of citizenship" means a certificate of citizenship granted under the Union Citizenship (Election) Act, 1948 or the Union Citizenship Act, 1948 or this Law;
- (g) "Certificate of Associate Citizenship" means a certificate of associate citizenship granted under this Law;
- (h) "Certificate of Naturalized Citizenship" means a certificate of naturalized citizenship granted under this Law;
- (i) "Central Body established under this Law.

Chapter II - Citizenship

3.

Nationals such as the Kachin, Kayah, Karen, Chin, Burman, Mon, Rakhine or Shan and ethnic groups as have settled in any of the territories included within the State as their permanent home from a period anterior to 1185 B.E., 1823 A.D. are Burma citizens.

4.

The Council of State may decide whether any ethnic group is national or not.

5.

Every national and every person born of parents, both of whom are nationals are citizens by birth.

6.

A person who is already a citizen on the date this Law comes into force is a citizen. Action, however shall be taken under section 18 for infringement of the provision of that section.

7.

The following persons born in or outside the State are also citizens:

- (a) persons born of parents, both of whom are citizens;
- (b) persons born of parents, one of whom is a citizen and the other an associate citizen;
- (c) persons born of parents, one of whom and the other a naturalized citizen;
- (d) persons born of parents one of whom is
 - (i) a citizen; or
 - (ii) an associate citizen; or
 - (iii) a naturalized citizen;and the other is born of parents, both of whom are associate citizens;
- (e) persons born of parents, one of whom is
 - (i) a citizen; or
 - (ii) an associate citizen; or
 - (iii) a naturalized citizen;and the other is born of parents, both of whom are naturalized citizens;
- (f) persons born of parents one of whom is
 - (i) a citizen; or
 - (ii) an associate citizen; or
 - (iii) a naturalized citizen;and the other is born of parents, one of whom is an associate citizen and the other a naturalized citizen.

8.

- (a) The Council of State may, in the interest of the State confer on any person citizenship or associate citizenship or naturalized citizenship.
- (b) The Council of State may, in the interest of the State revoke the citizenship or associate citizenship or naturalized citizenship of any person except a citizen by birth.

9.

A person born in the State shall have his birth registered either by the parent or guardian in the prescribed manner, within year from the date he completes the age of ten years, at the organizations prescribed by the ministry of Home Affairs
Proviso. If registration is not possible within one year from the date he completes the age of ten years, application may be made by the parent or guardian, furnishing sufficient reasons to the organizations prescribed by the Ministry of Home Affairs.

10.

A person born outside the State shall have his birth registered either by the parent or guardian in the proscribed manner within one year from the date of birth at the

Burmese Embassy or Consulate or organizations prescribed by the Ministry of Home Affairs.

Proviso. If registration is not possible within one year from the date of birth, application may be made by the parent or guardian, furnishing sufficient reasons to the Central Body through the Burmese Embassy or Consulate or organizations prescribed by the Ministry of Home Affairs.

11.

(a) A parent or guardian who fails to comply with section 9 or section 10 shall be liable to pay a penalty of kyats fifty per year to the Burmese Embassy or Consulate or an organization prescribed by the Ministry of Home Affairs.

(b) A parent or guardian who fails for five years in succession to comply with section 9 or section 10 shall be liable to a penalty of kyats one thousand.

12.

A citizen shall

(a) respect and abide by the laws of the State;

(b) discharge the duties prescribed by the laws of the State

(c) be entitled to enjoy the rights prescribed by the laws of the State.

13.

A citizen shall not as well acquire the citizenship of another country.

14.

A citizen shall have no right to divest himself of his citizenship during any war in which the State is engaged.

15.

(a) A citizen shall not automatically lose his citizenship merely by marriage to a foreigner.

(b) A foreigner shall not automatically acquire citizenship merely by marriage to a citizen.

16.

A citizen who leaves the State permanently, or who acquires the citizenship of or registers himself as a citizen of another country, or who takes out a passport or a similar certificate of another country ceases to be a citizen.

17.

The citizenship of a citizen by birth shall in no case be revoked except in the case of cessation of citizenship due to infringement of the provision of section 16.

18.

A citizen who has acquired citizenship by making a false representation or by concealment shall have his citizenship revoked, and shall also be liable to imprisonment for a term of ten years and to a fine of kyats fifty thousand.

19.

A citizen who has committed abetment of obtaining, in a fraudulent manner, a certificate of citizenship or a certificate of associate citizenship or a certificate of naturalized citizenship for another person shall be liable to imprisonment for a term of seven years and to a fine of kyats ten thousand.

20.

(a) The certificate of citizenship of a person whose citizenship has ceased or has been revoked shall be cancelled. A person holding such a cancelled certificate shall surrender it in the manner prescribed by the Ministry of Home Affairs.

(b) Failure to surrender a cancelled certificate of citizenship or continued use of it or transfer of it in a fraudulent manner to another person shall entail imprisonment for a term of ten years and a fine of kyats twenty thousand.

(c) Whoever holds and uses a cancelled certificate of citizenship or the certificate of a deceased citizen shall be liable to imprisonment for a term of ten years and to a fine of kyats twenty thousand.

21.

Whoever forges a certificate of citizenship or abets such act shall be liable to imprisonment for a term of fifteen years to a fine of kyats fifty thousand.

22.

A person whose citizenship has ceased or has been revoked shall have no right to apply again for citizenship or associate citizenship or naturalized citizenship.

Chapter III - Associate Citizenship

23.

Applicants for citizenship under the Union Citizenship Act, 1948, conforming to the stipulations and qualifications may be determined as associate citizens by the Central Body.

24.

A person who has been determined is an associate citizen by the Central Body shall appear in person before an organization prescribed by the Ministry of Home Affairs, and shall make an affirmation in writing that he owes allegiance to the

State, that, he will respect and abide by the laws of the State and that he is aware of the prescribed duties and rights.

25.

The Central Body may include in the certificate of associate citizenship the names of children mentioned in the application. The child whose name is so included is an associate citizen.

26.

The child whose name is included under section 25, and who has completed the age of eighteen years shall make an affirmation in accordance with section 24, along with the parents.

27.

(a) The child whose name is included under section 25 and who has not completed the age of eighteen years shall, within one year from the date he completes the age of eighteen years appear in person before an organization prescribed by the Ministry of Home Affairs and make an affirmation in accordance with section 24.

(b) A person who fails to comply with sub-section (a) shall be liable to pay a penalty of kyats fifty per year to an organization prescribed by the Ministry of Home Affairs.

28.

If affirmation is not possible within one year, application may be made, furnishing sufficient reasons to the Central Body, through the organizations prescribed by the Ministry of Home Affairs. If there are no sufficient reasons after the date on which he completes the age of twenty-two years, he shall lose his associate citizenship.

29.

(a) When both the parents, of the children included in their certificate of associate of associate citizenship, lose their associate citizenship, the child who has not completed the age of eighteen years, and the child who has completed the age of eighteen years, but has not made an affirmation cease to be associate citizens.

(b) Where one of the parents, of the children included in the certificate hold by her or him, is an associate citizen and the other a foreigner, and if the mother or father who is an associate citizen loses her or his associate citizenship the child who has not completed the age of eighteen years, and the child who has completed the age of eighteen years, but has not made an affirmation cease to be associate citizens.

30.

An associate citizen shall

- (a) respect and abide by the laws of the State;
- (b) discharge the duties prescribed by the laws of the State;
- (c) be entitled to enjoy the rights of a citizen under the laws of the State, with the exception of the rights stipulated from time to time by, the Council of State.

31.

An associate citizen shall not as well acquire the citizenship of another country.

32.

An associate citizen shall have no right to divest himself of his associate citizenship during any war in which the State is engaged.

33.

An associate citizen shall not automatically acquire citizenship merely by marriage to a citizen.

34.

An associate citizen who leaves the State permanently or, who acquires the citizenship of or registers himself as a citizen of another country, or who takes out a passport or a similar certificate of another country ceases to be an associate citizen.

35.

The Central Body may revoke the associate citizenship of a person if he infringes any of the following provisions:

- (a) trading or communicating with enemy countries or with countries assisting the enemy country, or with citizens or organizations of such countries during a war in which the State is engaged or abetting such an act;
- (b) trading or communicating with an organization or with a member of such organization which is hostile to the State, or abetting such an act;
- (c) committing an act likely to endanger the sovereignty and security of the State or public peace and tranquillity or giving rise to the reasonable belief that he is about to commit such an act;
- (d) showing disaffection or disloyalty to the State by any act or speech or otherwise;
- (e) giving information relating to a state secret to any person, or to any organization, or to any other country or countries, or abetting such an act;
- (f) committing an offence involving moral turpitude for which he has been sentenced to imprisonment for a minimum term of one year or to a minimum fine of kyats one thousand.

36.

An associate citizen who has acquired such citizenship by making a false representation or by concealment shall have his associate citizenship revoked, and shall also be liable to imprisonment for a term of ten years and to a fine of kyats fifty thousand.

37.

An associate citizen who has committed abetment of obtaining in a fraudulent manners a certificate of citizenship or a certificate of associate citizenship or a certificate of naturalized citizenship for another person shall have his associate citizenship revoked; and shall also be liable to imprisonment for a term of seven years and to a fine of kyats ten thousand.

38.

An associate citizen who has personal knowledge of an offence committed by any person under section 36 or section 37, or as an accomplice who has committed such an act, discloses or admits the offence before organizations prescribed by the Ministry of Home Affairs within one year from the date this Law comes into force, or within one year from the date of commission of the offence shall be exempted from the penal provisions relating to such offence.

39.

(a) The certificate of associate citizenship of a person whose associate citizenship has ceased or has been revoked shall be cancelled. A person holding such a cancelled certificate shall surrender it in the manner prescribed by the Ministry of Home Affairs.

(b) Failure to surrender a cancelled certificate of associate citizenship or continued use of it or transfer of it in a fraudulent manner to another person shall entail imprisonment for a term of ten years and a fine of kyats twenty thousand.

(c) Whoever holds and uses a cancelled certificate of associate citizenship or the certificate of a deceased associate citizen shall be liable to imprisonment for a term of ten years and to a fine of kyats twenty thousand.

40.

Whoever forges a certificate of associate citizenship or abets such act shall be liable to imprisonment for a term of fifteen years and to a fine of kyats fifty thousand.

41.

A person whose associate citizenship has ceased or has been revoked shall have no right to apply again for associate citizenship or naturalized citizenship.

Chapter IV - Naturalized Citizenship

42.

Persons who have entered and resided in the State anterior to 4th January, 1948, and their offsprings born Within the State may, if they have not yet applied under the union Citizenship Act, 1948, apply for naturalized citizenship to the Central Body, furnishing conclusive evidence.

43.

The following persons born in or outside the State from the date this Law comes into force may also apply for naturalized citizenship:

- (a) persons born of Parents one of whom is a citizen and the other a foreigner;
- (b) persons barn of parents, one of whom is an associate citizen and the other a naturalized citizen;
- (c) persons born of parents one of whom is an associate citizen and the other a foreigner;
- (d) persons born of parents, both of whom are naturalized citizens;
- (e) persons born of parents, one of whom is a naturalized citizen and the other a foreigner.

44.

An applicant for naturalized citizenship shall have the following qualifications:

- (a) be a person who conforms to the provisions of section 42 or section 43;
- (b) have completed the age of eighteen years;
- (c) be able to speak well one of the national languages;
- (d) be of good character;
- (e) be of sound mind.

45.

A person married to a citizen or to an associate citizen or to a naturalized citizen, who is holding a Foreigner's Registration Certificate anterior to the date this Law comes into force shall have the following qualifications to apply for naturalized citizenship:

- (a) have completed the age of eighteen years;
- (b) be of good character;
- (c) be of sound mind;
- (d) be the only husband or wife;
- (e) have resided continuously in the State for at least three years is the lawful wife or husband.

46.

(a) A person who has been determined as a naturalized citizen by the Central Body shall appear in person before an organization prescribed by the Ministry of

Home Affairs, and shall make an affirmation in writing that he owes allegiance to the State, that he will respect and abide by the laws of the State and that he is aware of the prescribed duties and rights.

(b) A person who has been determined as a naturalized citizen by the Central Body and holding a Foreigner's Registration Certificate shall appear in person before an organization prescribed by the Ministry of Home Affairs, and shall make an affirmation in writing that he renounces his foreign citizenship, that he owes allegiance to the State, that he will respect and abide by the laws of the State and that he is aware of the prescribed duties and rights.

47.

The Central Body may include in the certificate of naturalized citizenship the name of a child mentioned in the application. The child whose name is so included is a naturalized citizen.

48.

The child whose name is included under section 47, and who has completed the age of eighteen years shall make an affirmation in accordance with sub-section (a) of section 46, along with the parents.

49.

(a) The child whose name is included under section 47, and who has not completed the age of eighteen years shall, within one year from the date on which he completes the age of eighteen years appear in person before an organization prescribed by the Ministry of Home Affairs and make an affirmation in accordance with sub-section (a) of section 46.

(b) A person who fails to comply with sub-section (a) shall be liable to pay a penalty of kyats fifty per year to an organization prescribed by the Ministry of Home Affairs.

50.

If affirmation is not possible within one year, application may be made, furnishing sufficient reasons to the Central Body, through the organizations prescribed by the Ministry of Home Affairs. If there are no sufficient reasons after the date on which he completes the age of twenty-two years, he shall lose his naturalized citizenship.

51.

(a) When both the parents, of the children included in their certificate of naturalized citizenship, lose their naturalized citizenship the child who has not completed the age of eighteen years, and the child who has completed the age of eighteen years, but has not made an affirmation cease to be naturalized citizens.

(b) Where one of the parents of the children included in the certificate held by her or him, is a citizen and the other a foreigner, and if the mother or father who is a citizen loses her or his citizenship, the child who has not completed the age of eighteen years and the child who has completed the age of eighteen years, but has not made an affirmation cease to be naturalized citizen.

(c) There one of the parents, of the children included in the certificate hold by her or him, is an associate citizen and the other a foreigner, and if the mother or father who is associate citizen loses her or his associate citizenship, the child who has not completed the age of eighteen years, and the child who has completed the age of eighteen years, but has not made in affirmation cease to be naturalized citizens.

(d) Where one of the parents, of the children included in the certificate held by her or him, is a naturalized citizen and the other a foreigner, and if the mother or father who is a naturalized citizen loses her or his naturalized citizenship, the child who has not completed the age of eighteen years, and the child who has completed the age of eighteen years, but has not made an affirmation cease to be naturalized citizens.

52.

If a person married to a citizen or to an associate citizen or to a naturalized citizen, who is holding a Foreigner's Registration Certificate anterior to the date this Law comes into force applies for naturalized citizenship and the husband or wife of such a person dies or is divorced from such a person before acquiring naturalized citizenship, the application for naturalized citizenship of such a person shall lapse.

53.

A naturalized citizen shall

- (a) respect and abide by the laws of the State;
- (b) discharge the duties prescribed by the laws of the State;
- (c) be entitled to enjoy the rights of a citizen under the laws of the State with the exception of the rights stipulated from time to time by the Council of State.

54.

A naturalized citizen shall not as well acquire the citizenship of another country.

55.

A naturalized citizen shall have no right to divest himself of his naturalized citizenship during any war in which the State is engaged.

56.

A naturalized citizen shall not Automatically acquire citizenship or associate citizenship merely by marriage to a citizen or to an associate citizen.

57.

A naturalized citizen who leaves the State permanently, or who acquires the citizenship of or registers himself as a citizen of another country, or who takes out a passport or a similar certificate of another country ceases to be a naturalized citizen.

58.

The Central Body may revoke the naturalized citizenship of a person if he infringes any of the following provisions:

- (a) trading or communicating with enemy countries Or with countries assisting the enemy country, or with citizens or organizations of such countries during a war in which the State is engaged, or abetting such an act;
- (b) trading or communicating with an organization or with a member of such organization which is hostile to the State, or abetting such an act;
- (c) committing an act likely to endanger the sovereignty and security of the State or Public peace and tranquillity or giving rise to the reasonable belief that he is about to commit such an act;
- (d) showing disaffection or disloyalty to the State by any act or speech or otherwise;
- (e) giving information relating to a State secret to any person, or to any organization, or to any other country or countries, or abetting such an act;
- (f) committing an offence involving moral turpitude for which he has been sentenced to imprisonment for a minimum term of one year or to a minimum fine of kyats one thousand.

59.

A naturalized citizen who has acquired such citizenship by making a false representation or by concealment shall have his naturalized citizenship revoked, and shall also be liable to imprisonment for a term of ten years and to a fine of kyats fifty thousand.

60.

A naturalized citizen who has committed abetment of obtaining in a fraudulent manner, a certificate of citizenship or a certificate of associate citizenship or a certificate of naturalized citizenship for another person shall have his naturalized citizenship revoked, and shall also be liable to imprisonment for a term of seven years and to a fine of kyats ten thousand.

61.

A naturalized citizen who has personal knowledge of an offence committed by any person under section 59 or section 60, or as an accomplice who has committed such an act, discloses or admits the offence before organizations prescribed by the Ministry of Home Affairs within one year from the date this

Law comes into force, or within one year from the date of commission of the offence shall be exempted from the penal provisions relating to such offence.

Chapter V - Decision as to Citizenship, Associate Citizenship or Naturalized Citizenship

65.

Any person may apply to the Central Body when it is necessary for a decision as to his citizenship, associate citizenship or naturalized citizenship.

66.

The Central Body shall

- (a) permit the applicant the submission of application with supporting evidence;
- (b) decide in accordance with law;
- (c) inform its decision to the applicant.

Chapter VI - Central Body

67.

The Council of Ministers shall form the Central Body as follows:

- (a) Minister Chairman Ministry of Home Affairs
- (b) Minister Member Ministry of Defence
- (c) Minister Member Ministry of Foreign Affairs

68.

The Central Body has the authority:

- (a) to decide if a person is a citizen, or an associate citizen or a naturalized citizen;
- (b) to decide upon an application for associate citizenship or naturalized citizenship;
- (c) to terminate citizenship or associate citizenship or naturalized citizenship;
- (d) to revoke citizenship or associate citizenship or naturalized citizenship;
- (e) to decide upon an application regarding failure as to registration or affirmation.

69.

The Central Body shall give the right of defence to a person against whom action is taken

Chapter VII - Appeals

70.

- (a) A person dissatisfied with the decision of the Central Body may appeal to the Council of Ministers in accordance with the procedure laid down.
- (b) The decision of the Council of Ministers is final.

71.

Organizations conferred with authority under this Law shall give no reasons in matters carried out under this Law.

Chapter VIII - Miscellaneous

72.

Except under any of the provisions of this Law, no foreigner shall have the right to apply for naturalized citizenship from the date this Law comes into force.

73.

A foreigner who is adopted by a citizen or by an associate citizen or by a naturalized citizen shall not acquire citizenship or associate citizenship or naturalized citizenship.

74.

Except on penal matters, all matters relating to this Law shall be decided by the only organizations which are conferred with authority to do so.

75.

The Council of Ministers, shall, for the purpose of carrying out the provisions of this Law, lay down necessary procedures with the approval of the Council of State.

76.

The following Acts are repealed by this Law:

- (a) The Union Citizenship (Election) Act, 1948;
- (b) The Union Citizenship Act, 1948.