



Pelaksanaan Perkawinan Beda Agama
(Studi Berbagai Kasus di Indonesia Periode Tahun 1986-2010)

Regulasi Kredit Mikro Dalam Meningkatkan Peran Perempuan Nelayan
Sebagai Pelaku Usaha Mikro Dan Kecil Yang Berkelanjutan Dan
Berwawasan Lingkungan

Studi Implementasi Pelayanan Terpadu Bagi Korban
Kekerasan Terhadap Perempuan (KTP) di Bengkulu
Melalui Pendekatan *Feminist Legal Theory*

Kedudukan Anak Luar Kawin (Analisis Putusan
Mahkamah Konstitusi Nomor: 46/PUU-VII/2010)

Tinjauan Hukum Atas Hak Dan Status Kewarganegaraan Perempuan Dalam
Memperoleh Status Kewarganegaraan Indonesia Karena Perkawinan
Campur

Pengaruh Sistem Tertutup (*Closed List*) Dalam Pengelolaan Pajak Daerah Di
Kabupaten Bengkulu Selatan

Implementasi Tindakan Kedokteran Berdasarkan Peraturan Menteri
Kesehatan Republik Indonesia Nomor 290/Menkes/
Per/III/2008 Tentang Persetujuan Tindakan Kedokteran

Analisis Putusan Pengadilan Agama Padang Kelas 1a Nomor
323/PDT.G/2007/PA.PDG. Tentang Kumulasi *Itsbat* Nikah
Dan Cerai Talak

DAFTAR ISI

Pelaksanaan Perkawinan Beda Agama (Studi Berbagai Kasus di Indonesia Periode Tahun 1986 – 2010) Sirman Dahwal	461-484
Regulasi Kredit Mikro dalam Meningkatkan Peran Perempuan Nelayan sebagai Pelaku Usaha Mikro dan Kecil yang Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan Nur Sulisty Budi Ambarini	485-496
Studi Implementasi Pelayanan Terpadu Bagi Korban Kekerasan Terhadap Perempuan (KTP) di Bengkulu Melalui Pendekatan <i>Feminist Legal Theory</i> Noeke Sri Wardhani	497-519
Kedudukan Anak Luar Kawin (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 46/PUU-VII/2010) Edytiawarman dan Betty Anggraini	520-539
Tinjauan Hukum atas Hak dan Status Kewarganegaraan Perempuan dalam Memperoleh Status Kewarganegaraan Indonesia karena Perkawinan Campur Winda Pebrianti	540-558
Pengaruh Sistem Tertutup (<i>Closed List</i>) dalam Pengelolaan Pajak Daerah di Kabupaten Bengkulu Selatan Henry Angga Sulisty, Herawan Sauni, Elektison Somi	559-574
Implementasi Tindakan Kedokteran Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 290/Menkes/PER/III/2008 tentang Persetujuan Tindakan Kedokteran Susi Eryani, Candra Irawan, dan Edytiawarman	575-585
Analisis Putusan Pengadilan Agama Padang Kelas IA Nomor 323/Pdt.G/2007/PA.Pdg tentang Kumulasi Itsbat Nikah dan Cerai Talak H. Zulkadri Ridwan, Akhmad Muslich, Adi Bastian Salam	586-602

TINJAUAN HUKUM ATAS HAK DAN STATUS KEWARGANEGARAAN PEREMPUAN DALAM MEMPEROLEH STATUS KEWARGANEGARAAN INDONESIA KARENA PERKAWINAN CAMPUR

Oleh

Winda Pebrianti

Abstract

A fast growing of married between different nation was given own challenge to concept of Indonesian citizen. The rule about citizenship these days which adopt a person is one nation was put Indonesian women whose married with non-Indonesian in difficult situation. Firstly, women as Indonesian citizen wants her full status to her citizenship and all rights inside. Secondly, her married with non-Indonesian makes her marital status become ambigie, in her country she is a stranger, also in her husband country. Thirdly, her law status is separated with her child and many other problem came to that women.

Keywords : Pancasila Philosophy, Development of Economic Laws

A. PENDAHULUAN

Lahirnya Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, merupakan awal dari negara mulai mengatur hak perempuan yang menunjukkan kaum perempuan pada tatanan sosial yang diskriminatif dan eksploitatif. Meskipun demikian, tidak berarti bahwa hukum perkawinan kita telah sepenuhnya memberikan hak dan perlindungan kepada kaum perempuan beberapa ketentuan di dalamnya jelas telah mengadopsi nilai-nilai budaya patriarki dan mendiskriminasi perempu-

an dan anak-anak yang dilahirkannya.¹

Dewasa ini masalah perempuan sering dikaitkan dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku di bidang kewarganegaraan di Indonesia. Hal ini disebabkan semakin banyaknya peristiwa yang sering terjadi dirasa kurang sesuai dengan keinginan perempuan Indonesia yang menikah dengan Warga Negara Asing (WNA) dikarenakan mengandung diskriminasi gender.

Kewarganegaraan merupakan hal yang sangat penting untuk dapat berpartisipasi penuh dalam masyarakat. Tanpa status

¹Tapi Omas Ihromi, 2006, *Penghampusan Diskriminasi Terhadap Wanita*, Alumni, Bandung, hlm. 83.

sebagai warga negara atau penduduk, perempuan tidak berhak untuk mempunyai hak pilih atau mempunyai jabatan publik dan tidak berhak memperoleh akses terhadap berbagai pelayanan publik dan memilih tempat tinggal kewarganegaraan harus dapat diubah oleh seorang perempuan dewasa dan tidak bisa dicabut dengan sewenang-wenang karena pernikahan atau perceraian atau karena suami atau ayahnya merubah kewarganegaraan.²

Banyaknya perkawinan campur di Indonesia sudah seharusnya perlindungan hukum dalam perkawinan campuran ini diakomodir dengan baik dalam perundang-undangan di Indonesia. Dalam perundang-undangan di Indonesia, perkawinan campuran didefinisikan dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Pasal 57 : "yang dimaksud dengan perkawinan campuran dalam Undang-undang ini ialah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah

satu pihak berkewarganegaraan Indonesia".³

Barulah pada tanggal 11 Juli 2006, DPR mengesahkan Undang-Undang Kewarganegaraan yang baru. Lahirnya undang-undang ini disambut gembira oleh sekelompok kaum ibu yang menikah dengan warga negara asing, walaupun pro dan kontra masih saja timbul, namun secara garis besar Undang-undang baru yang memperbolehkan dwi kewarganegaraan terbatas ini sudah memberikan pencerahan baru dalam mengatasi persoalan-persoalan yang lahir dari perkawinan campuran.⁴

Dalam Undang-Undang Kewarganegaraan dibedakan antara laki-laki dan perempuan guna memperoleh kewarganegaraan Indonesia sehingga seringkali berakibat mengganggu keutuhan rumah tangga karena suami sebagaimana halnya si anak sebagai orang asing tidak bebas untuk tinggal di Indonesia.⁵ Ketidakadilan ini antara lain disebabkan oleh karena adanya ketentuan-ketentuan imigrasi yang berlaku sekarang ini, yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 jo PP. Nomor 32 Tahun 1994, tidak ada berpihak bagi

³<http://www.studymode.com/essays/Status-Hukum-Kewarganegaraan-Hasil-Perkawinan-Campuran>, diakses tanggal 21-November-2012.

⁴<http://www.kpai.go.id/publikasi-mainmenu-33/artikel/76-status-hukum-kewarganegaraan-hasil-perkawinan-campuran.html>, diakses tanggal 25 November 2012.

⁵Sulistyowati Irianto, 2006, *Perempuan dan Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 422.

² Convention Watch, Pusat Kajian Wanita dan Gender, 2007, *Hak Azazi Perempuan (Instrumen Hukum Untuk Mewujudkan Keadilan Gender)*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm 64

keduanya. Suami WNA dan anak WNA hasil perkawinan campuran tersebut hanya memperoleh izin tinggal terbatas, karena itu rentan untuk dideportasi

Masalah perempuan dalam perkawinan campuran tidaklah sederhana, perkawinan campuran khususnya di Indonesia erat kaitannya dengan pengaturan masalah kewarganegaraan di Indonesia. Seorang perempuan Warga Negara Indonesia (WNI) apabila menikah dengan Warga Negara Asing (WNA) sampai taraf tertentu akan kehilangan identitas dan haknya sebagai warga negara.

Berdasarkan peraturan yang berlaku di Indonesia pertama apabila perempuan Warga Negara Indonesia (WNI) menikah dengan laki-laki Warga Negara Asing (WNA) maka status kewarganegaraannya dianggap mengikuti suaminya yaitu menjadi Warga Negara Asing (WNA). Kedua perempuan WNI yang menikah dengan WNA status anak-anaknya adalah Warga Negara Asing (WNA) sehingga anak tidak bisa bebas hidup di Indonesia dan diterima penuh sebagai bagian dari perempuan WNI tersebut. Ketiga, negara sang suami tetap menganggap perempuan tersebut sebagai

Warga Negara Indonesia (WNI) walaupun pernikahan mereka resmi terdaftar tanpa melihat hubungan perempuan tersebut dengan anak dan suaminya.

Berdasarkan uraian di atas penulis mencoba mengangkat permasalahan sebagai berikut: (1) Bagaimana hak dan status perempuan Indonesia yang menikah dengan laki-laki Warga Negara Asing (WNA)?; (2) Apakah ada persamaan hak perempuan dalam memperoleh status kewarganegaraan Indonesia karena perkawinan campur?

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian adalah "suatu cara kerja yang dilakukan oleh penelitian dengan menggunakan aturan-aturan baku (sistem dan metode) dari masing-masing disiplin ilmu pengetahuan".⁶ Penelitian ini menggunakan studi pustaka dengan cara mengumpulkan literatur-literatur yang relevan dengan permasalahan yang kemudian dituangkan dalam bentuk deskriptif yang dianalisis dengan cara deduktif-induktif dan sebaliknya.

B. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Hak dan Status Perempuan Sebagai Warga Negara

⁶ Handayani Trisakti, dkk, *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*, Universitas Muhamdiyah Malang (UMM) Press, Malang, 2002, hlm. 53.

Indonesia dalam Perkawinan Campur

Kewarganegaraan merupakan hak asasi manusia yang secara nasional diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28D ayat (4) yang berbunyi: "Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan". Status kewarganegaraan sangat penting karena status tersebut menandakan sebuah hubungan hukum antara seorang individu dengan sebuah negara. Status tersebut menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan penyelenggaraan hak dan kewajiban sipil sebagai warga negara. Identitas kewarganegaraan akan berimplikasi pada hak dan kewajiban sebagai warga negara yang diatur dalam hukum kewarganegaraan.

Menurut T. H. Marshal dikutip dalam Sulistyowati Irianto mengatakan bahwa:⁷

"Hal yang berkaitan dengan identitas kewarganegaraan seseorang (*nationality*) dan hak serta kewajiban sebagai implikasi dari identitas itu (*citizenship*) melahirkan empat hak kewarganegaraan yaitu hak sipil, hak politik, hak ekonomi dan hak sosial". Hak-hak

tersebut tidak diperoleh begitu saja, akan tetapi melalui perjuangan apabila status kewarganegaraan perempuan WNI yang menikah dengan WNA menjadi tidak jelas atau seolah-olah hapus karena perkawinan otomatis hak-hak kewarganegaraan yang melekat akan hilang.

Anthony Giddens dalam Sulistyowati Irianto menyebutkan, terdapat empat hak yang melekat pada status kewarganegaraan yaitu⁸:

- a. Hak Sipil, adalah hak yang berhubungan dengan hak-hak warga, seperti hak untuk hidup, memiliki kekayaan, menikah, beragama, memperoleh perlindungan atas kebebasan pribadi, dan hak untuk memperoleh perlakuan yang adil dalam Undang-Undang.
- b. Hak politik, adalah produk dari hak sipil. Menurut Anthony Giddens hanya jika individu diakui sebagai agen otonom barulah seorang individu beralasan kuat dianggap bertanggung jawab secara politik. Hak politik adalah hak yang berhubungan dengan hak memilih menyelenggara negara, hak mempengaruhi kebijakan publik yang dibuat dan dilaksanakan oleh penyelenggara negara.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

- c. Hak ekonomi, berkaitan erat dengan hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi manusia, misalnya hak atas kontrol pada tempat kerja, seperti membentuk serikat pekerja, mendapat upah yang layak dan setara, jaminan sosial, batasan jam kerja, hak cuti, dan lain-lain.
- d. Hak sosial, adalah hak untuk mendapatkan pendidikan, pelayanan kesehatan, jaminan sosial bagi yang belum mendapatkan pekerjaan/lanjut usia dan pelayanan bagi warga negara yang mempunyai cacat tubuh.

Keempat hak yang melekat pada status kewarganegaraan tersebut di atas, dapat lebih diuraikan lagi menjadi:

a. Hak Sipil

1) Keimigrasian

Keimigrasian merupakan masalah yang sering dihadapi semua perempuan WNI yang menikah dengan laki-laki WNA karena anak yang dilahirkan dari perkawinan ini berstatus Warga Negara Asing (WNA). Oleh karena itu mereka harus melengkapi diri dengan paspor dan izin tinggal bagi orang

asing yang dikeluarkan oleh kantor Imigrasi. Izin tinggal tersebut harus diproses ketika anak tersebut lahir. Setelah itu anak tersebut harus didaftarkan ke kedutaan besar negara ayahnya untuk memperoleh paspor. Setelah mempunyai paspor kemudian anak tersebut harus dilaporkan kembali ke imigrasi untuk mengajukan izin tinggal terbatas (ITAS) dalam jangka waktu 60 hari sejak ia lahir.

Proses tersebut di atas memerlukan biaya yang cukup besar dan tidak semua pasangan perkawinan campur memperoleh cukup uang. Bayi yang baru lahir tersebut akan berada di bawah kekuasaan penuh ibunya untuk memperoleh Itas. Ketentuan mengenai Itas ini adalah izin yang diberikan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dan bisa diperpanjang setiap tahun di kantor imigrasi setempat sampai 5 (lima) tahun maka anak tersebut harus mendapatkan izin tinggal baru di luar negeri.

Tiba-tiba suami kehilangan pekerjaan dan paspor dari perusahaan maka biasanya anak-anak harus memakai visa kunjungan sosial budaya yang berlaku dua bulan. Suami kehilangan sponsor maka anak-anak harus segera ke luar dari Indonesia dengan mengurus EPO dan pengajuan izin baru, setelah kembali dari luar negeri kantor imigrasi mengeluarkan visa sosial

budaya. Setelah 2 (dua) bulan visa tersebut harus diperpanjang setiap bulan sampai 4 (empat) kali dan melakukan pelaporan orang asing (POA) setelah 90 (sembilan puluh) hari. Setelah 4(empat) kali perpanjangan mereka harus mengajukan visa baru dan diambil di KBRI.

Hal tersebut di atas banyak dialami oleh keluarga dari perkawinan campur di Indonesia seperti yang dialami oleh Lita yang menikah dengan warga Jerman.⁹

Sejak suaminya kehilangan pekerjaan mereka tidak sanggup membayar biaya keimigrasian untuk anak-anak dan suaminya, akan tetapi mereka memilih tetap tinggal di Indonesia. Pengalaman lain adalah berkaitan dengan suami yang berasal dari negara yang termasuk dalam kategori rawan dan negara yang tidak mempunyai hubungan diplomatik dengan Indonesia sehingga perempuan WNI yang menikah dengan pria dari negara tersebut harus mengeluarkan uang lebih banyak karena aturan imigrasinya dibedakan dari yang umum. Hal tersebut dialami oleh YT yang menikah

dengan warga negara Nigeria dan mempunyai dua anak.

Perbedaan kewarganegaraan antara ibu dan anak sering menjerumuskan perempuan untuk bertahan dalam perkawinan yang tidak sehat (ada kekerasan dalam rumah tangga). Istri tidak mudah meninggalkan suami atau menuntut cerai karena kekuatan akan kehilangan anak jika dibawa oleh suami ke negara asalnya. Katakutan kehilangan anak ini membuat istri bertahan dalam kehidupan perkawinan yang sudah lama dijalani oleh pasangan perkawinan campur.

2) Kehilangan Kewarganegaraan Indonesia

Pindah kewarganegaraan karena terpaksa dialami seorang perempuan WNI yang bersuamikan orang asing misalnya bersuamikan orang Australia. Menurut peraturan di Australia:¹⁰

"Anak dibawah umur diletakkan pada paspor ibu walaupun ibunya berkewarganegaraan Indonesia dan anak-anaknya berkewarganegaraan Australia. Suatu ketika ia pulang ke Indonesia karena ibunya meninggal dunia, akan tetapi ia kesulitan ke luar dari Bandara Sukarno Hatta karena anak-anaknya tidak mempunyai paspor Swiss. Akhirnya dengan tergesa-gesa orang tua dari

⁹ Srikandi dan Indo-MC, *Kumpulan Kasus*, 2002, hlm 104

¹⁰ Ikrar Nusa Bakti dalam *Makalah Workshop Kewarganegaraan*, 30 November 2005.

anak-anak tersebut melakukan tindakan yang berani yaitu menelepon ke kedutaan besar Australia di Jakarta dan meminta untuk datang ke bandara. Saat itu juga perempuan tersebut diambil sumpahnya sebagai warga negara Australia, dan akhirnya diperbolehkan masuk ke Indonesia, tanah airnya sendiri sebagai orang asing.

3) Kehilangan Hak Asuh Akibat Berbeda Satus Kewarganegaraan

Setelah perkawinan putus akibat perceraian maka hak asuh anak menjadi persoalan tersendiri bagi perempuan. Lazimnya beberapa negara menetapkan bahwa anak berusia 12 tahun diserahkan untuk diasuh ibunya walaupun kewarganegaraan anak berbeda dengan ibu. Akan tetapi pada kenyataannya perbedaan kewarganegaraan ini sering disalahgunakan oleh sang ayah untuk merebut anak dari ibunya. Hal ini dialami oleh WT yang menikah dengan AR dan melahirkan anak perempuan yang bernama AT.¹¹

Setelah bercerai pengadilan menetapkan AT

dibawah asuhan WT yang bekerja di sebuah kantor swasta. Namun, sang ayah sempat membawa pergi AT ke Pakistan, dan di bandara sebagai pintu ke luar dari wilayah Republik Indonesia mereka tidak mempunyai masalah karena kewarganegaraan AT adalah Pakistan, AR bebas membawa pergi AT.

4) Pembatasan Hak Mempunyai Harta Tidak Bergerak (*property*)

Bagi pasangan perkawinan campur perjanjian pisah harta sebelum pernikahan (*pra nikah*) mutlak diperlukan untuk mengantisipasi pengalaman di bawah ini. Sebelum krisis moneter tahun 1997 tidak ada seorang pun dari kelompok perkawinan campuran yang menyadari resiko kehilangan harta tidak bergerak akibat dari kematian. Seorang perempuan WNI yang telah menikah selama dua puluh tahun meninggal dunia pada tahun 2000. Ketika ia meninggal suami dan anak-anaknya yang berkewarganegaraan asing harus menjual rumah mereka dalam tempo satu tahun.

Menurut ketentuan,¹² apabila rumah itu tidak dijual melampaui batas satu tahun setelah kematian pasangan WNInya, maka negara bisa mengambil alih semua *property*. Akhirnya keluarga tersebut tidak mempunyai tempat tinggal. Hal ini

¹¹ Sulistyowati Irianto, *Op.Cit.*, hlm 407

¹² Srikandi, *Log.Cit.*

terjadi karena perempuan tersebut tidak membuat perjanjian pisah harta dan tidak menuliskan wasiat bagi ahli waris yang berbeda kewarganegaraan.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria Pasal 9 huruf i disebutkan bahwa:

"Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa...".

Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 berbunyi: "Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik" dan Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Agraria berbunyi :

"Orang asing yang setelah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan". Demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-Undang ini, kehilangan kewarganegaraannya, wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu 1 tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan tersebut. Sesudah jangka waktu

tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

b. Hak Politik

Perempuan WNI yang menikah dengan warga asing kemudian mendaftarkan sebagai calon anggota legislatif dalam pemilihan umum pada tahun 1989, maka pencalonannya ditolak dikarenakan ia bersuamikan WNA. Akan tetapi penolakannya ini bersifat verbal dan tidak ada dalam peraturan/ketetapan partai.

c. Hak Ekonomi

Pembatasan hak menjadi isu tersendiri bagi perempuan WNI yang menikahi laki-laki WNA. Seperti yang dialami **TP** yang menikah dengan warga Itali.¹³

TP pernah membuka usaha makanan, akan tetapi pihak bank tidak bisa memberikan kredit. Alasannya adalah kekhawatiran gagal bayar. Akan tetapi, akar permasalahannya tidak disitu, pada dasarnya setiap kredit yang diajukan perempuan harus diresmikan suami dengan bukti tanda tangan. Akan tetapi, tanda tangan tersebut tidak berlaku untuk suami WNA. Akhirnya sang

¹³ Majalah *Femina*, 20 Oktober 2005, hlm. 52.

istri yang WNI tidak bisa mengakses kredit karena suaminya bukan Warga Negara Indonesia.

Permasalahan lain yang timbul adalah loyalitas perempuan yang dipertanyakan. Ada anggapan apabila perempuan mempunyai kewarganegaraan yang berbeda dengan suaminya, maka perempuan akan berada dalam konflik loyalitas antara setia dengan negaranya atau suaminya.¹⁴ Kepercayaan akan hal ini berpengaruh pada akses pekerjaan dipemerintahan untuk hal tertentu, misalnya di departemen luar negeri, yang dalam syarat perekrutan pegawai baru jelas-jelas menyatakan perempuan yang tidak bersuamikan warga negara asing.

d. Hak Sosial

Perempuan WNI yang tinggal di Indonesia tidak bisa mengirimkan anaknya ke sekolah negeri karena anaknya warga negara asing. Tidak ada larangan atau batasan dalam peraturan pendidikan di Indonesia terhadap anak asing yang akan menuntut pendidikan di Indonesia. Akan tetapi,

perempuan WNI tidak bisa menyekolahkan anaknya ke sekolah negeri karena terbentur administrasi. Beberapa sekolah meminta dokumen kartu keluarga yang menjelaskan domisili dan hubungan keluarga (dalam hal ini ibu dan anak). Akan tetapi, karena anaknya berstatus WNA tidaklah mungkin perempuan tersebut dapat menyerahkan kartu keluarga. Oleh karena itu mereka harus mengeluarkan biaya lebih banyak untuk memasukkan anaknya ke sekolah swasta atau internasional.

2. Status Kewarganegaraan Perempuan Indonesia dalam Pernikahan Antar Warga Negara

Globalisasi dan perkembangan teknologi informasi dan transportasi telah membuka sekat-sekat antar negara dan benua menjadi lebih dekat, dan memungkinkan para penduduknya saling berinteraksi satu sama lain yang akhirnya berpengaruh pada meningkatnya pernikahan antar warga negara.

Angka pernikahan antar bangsa yang meningkat tajam terjadi di banyak negara di Asia, misalnya:¹⁵

Korea selama kurun tahun 2001 sampai dengan tahun 2004 meningkat lebih dari 50%, yaitu dari 4,8% menjadi 11,4%. Di Taiwan, pada tahun 2003

¹⁴ Christin Chukin, *Women 2000 and Beyond: Women, Nationality, and Cityzen Ship*, United Nations Division for Advancement of Women, 2003, hlm 52

¹⁵<http://www.ari.nus.edu.sg/conf2006/International.htm>, diakses tanggal 10 Februari 2007.

pernikahan antar bangsa mencatat pertumbuhan 32%, semetara itu dijepang selama kurun tahun 1980 sampai tahun 2000 naik menjadi 6,5 kali lipat. Di Indonesia, kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (KCS) DKI Jakarta mencatat pernikahan antara WNI dan WNA sejak tahun 2002 sampai 2004 sebanyak 878 pernikahan.

Di Indonesia perkawinan campuran didominasi oleh perempuan WNI yang menikah dengan laki-laki WNA. Menurut hasil survei Indo-MC¹⁶ tahun 2002, dari 574 responden (95,19%) adalah perempuan WNI yang menikah dengan laki-laki WNA, dan menurut data KCS, dari 878 pernikahan antar warga negara dari tahun 2002-2004, perempuan WNI yang menikah dengan laki-laki WNA tercatat 829 pernikahan (94,4%).

Perempuan merupakan pelaku mayoritas perkawinan campuran, namun dampak pernikahan tersebut berbeda pada laki-laki dan perempuan karena Undang-Undang di Indonesia mengatur status perempuan yang menikah mengikuti status hukum suaminya. Perbedaan tersebut menjadi sumber

pelanggaran hak-hak perempuan sebagai warga negara melalui aturan hukum lain yang mengacu pada Undang-Undang.

3. Persamaan Hak Perempuan dan Laki-Laki dalam Memperoleh Kewarganegaraan Indonesia Karena Perkawinan Campur

Persamaan hak antara laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kewarganegaraan Indonesia dalam hal terjadi suatu perkawinan campuran, dari sudut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia ternyata bertentangan dengan prinsip gender.

Untuk menjadi warga Negara Republik Indonesia, Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan membedakan antara hak perempuan WNA dan laki-laki WNA dalam memperoleh kewarganegaraan RI. Dalam Pasal 26 ayat (1) berbunyi:

"Perempuan Warga Negara Indonesia yang kawin dengan laki-laki warga negara asing kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia jika menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut".

Pada ayat (2) berbunyi: "Laki-laki Warga Negara Indonesia yang kawin dengan perempuan warga negara asing kehilangan Kewarga-

¹⁶ *Ibid.*

negara Republik Indonesia jika menurut hukum negara asal istrinya, kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan istri sebagai akibat perkawinan tersebut”.

Pada ayat (3) berbunyi: “Perempuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau laki-laki sebagaimana dimaksud pada ayat (2) jika ingin tetap menjadi Warga Negara Indonesia dapat mengajukan surat pernyataan mengenai keinginannya kepada Pejabat atau Perwakilan Republik Indonesia yang wilayahnya meliputi tempat tinggal perempuan atau laki-laki tersebut, kecuali pengajuan tersebut mengakibatkan kewarganegaraan ganda.

Sebaliknya seorang laki-laki WNA yang menikah dengan perempuan WNI, tidak mendapatkan perlakuan hukum yang sama. Laki-laki itu tetap WNA dan istrinya boleh tetap WNI serta anak-anak yang lahir akan ikut kewarganegaraan ayahnya.

Seorang laki-laki WNA yang menikah dengan seorang perempuan WNA, bila ingin menjadi warga negara Indonesia, diperlakukan sama dengan orang asing lainnya, yaitu ia harus mengajukan permohonan

kepada Menteri Kehakiman dengan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam pasal 9 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan yang berbunyi: “Permohonan kewarganegaraan dapat diajukan oleh pemohon jika memenuhi persyaratan”, sebagai berikut:

- a. Telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin;
- b. Pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah Negara Republik Indonesia paling singkat 5 (lima) tahun berturut-turut atau paling singkat 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut;
- c. Sehat jasmani dan rohani;
- d. dapat berbahasa Indonesia serta mengakui dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 (satu) tahun atau lebih;
- f. Jika dengan memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia, tidak menjadi berkewarganegaraan ganda;
- g. Mempunyai pekerjaan dan/atau berpenghasilan tetap; dan
- h. Membayar uang pewarganegaraan ke Kas Negara.

4. Perkawinan Campuran pada Konsep Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan masih belum mencerminkan semangat anti diskriminasi, misalnya dalam hal pengaturan kewarganegaraan anak dalam pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Kewarganegaraan. Perempuan WNI masih tidak bisa memberikan kewarganegaraan kepada anak yang dilahirkannya. Peluang untuk memberikan kewarganegaraan pada anaknya hanya bisa jika pasangan tersebut membuat perjanjian nikah tentang kewarganegaraan anak. Hal ini terjadi rancu karena perjanjian nikah biasanya hanya memuat hal-hal yang menyangkut harta kepemilikan, bukan untuk mengatur kewarganegaraan seorang.

Akan tetapi wacana dua kewarganegaraan terbatas juga muncul pada pasal 26 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, Pasal tersebut mengandung dua makna, pertama perempuan WNI akan kehilangan status kewarganegaraannya apa-

bila menikah dengan laki-laki WNA yang mana negara suaminya mengharuskan kewarganegaraan istri sama dengan kewarganegaraan suami. Kedua, jika perempuan WNI tersebut masih ingin mempertahankan status WNInya maka ia harus membuat pernyataan. Hal ini bisa ditafsirkan sebaliknya dari yang pertama, yaitu perempuan tersebut bisa memiliki dua kewarganegaraan sebagai akibat dari perkawinan.

Dalam menghadapi globalisasi dan perkawinan campuran jika negara menganut asas anti-bipatride yang ketat akan menimbulkan masalah dan korban, terutama pada perempuan dan anak. Oleh karena itu, Indonesia harus lebih terbuka terhadap kewarganegaraan ganda.

Konsep kewarganegaraan ganda terkadang dipandang sebagai suatu yang negatif, kerana dianggap tidak patriotik dan dicurigai hanya akan dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu. Dalam beberapa kasus kewarganegaraan ganda tidak dihindarkan, misalnya jika seorang anak yang berayah WNI dan lahir di wilayah Amerika Serikat maka secara *de facto* ia adalah warga Amerika Serikat, sementara secara *de jure* anak tersebut adalah WNI.

Saat ini¹⁷ lebih dari 100 negara mengakui dan mengizinkan kewarganegaraan ganda untuk warga negaranya. Hampir tidak pernah ada kasus dimana kewarganegaraan ganda membawa dampak negatif untuk negara yang menganut prinsip tersebut.

Dalam konteks perkawinan campuran, kewarganegaraan ganda terbatas untuk perlindungan bisa diakomodasi dalam perubahan Undang-Undang Kewarganegaraan dengan pertimbangan dan argumen sebagai berikut:¹⁸

- a. Perempuan berhak mempertahankan status kewarganegaraannya serta hak-hak yang melekat di dalamnya tanpa memandang status perkawinan (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia).
- b. Bagi perempuan WNI, apabila ia mendapatkan kewarganegaraan dari negara suaminya hal tersebut tidak boleh menghapus

kewarganegaraan Indonesia, kecuali atas permintaan yang bersangkutan.

- c. Beberapa peraturan menjamin bahwa anak bisa memperoleh kewarganegaraan dari ayah atau ibunya, (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan CEDAW, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, TAP MPR Nomor. XVII Tahun 1998 tentang Piagam Hak Asasi Manusia).
- d. Anak adalah kelompok rentan yang harus dilindungi karena kekhususannya dan tidak boleh dipisahkan dari orang tuanya yang tidak sesuai dengan kehendak (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia).

Dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, memberikan dua kewarganegaraan yang dibatasi umur bisa diberikan pula kepada anak-anak dari perkawinan campuran, dengan ketentuan setelah berusia 21 tahun mereka harus memiliki satu kewarganegaraan saja. Sementara itu, jika perempuan WNI diberikan hak penuh sebagai warga negara Indonesia maka segala kesulitan yang berkaitan

¹⁷ Australian Citizenship Council, 2006, Report: [http://www.southern-cross-group.org/archives/Dual/Citizenship/2000 Australia Citizenship Council Report Chapter 15 Feb 2006.pdf](http://www.southern-cross-group.org/archives/Dual/Citizenship/2000%20Australia%20Citizenship%20Council%20Report%20Chapter%2015%20Feb%202006.pdf)

¹⁸ Sulistyowati Irianto, *Op Cit.*, hlm. 416.

dengan keimigrasian, agraria, perkawinan dan layanan sosial dengan sendirinya akan hapus dan apabila karena perkawinan negara suaminya mengharuskan perempuan tersebut berke-warganegaraan sama dengan suaminya, maka memperoleh dua kewarganegaraan bagi perempuan tersebut adalah otomatis, sebagai konsekuensi dari perkawinannya. Otomatis dengan status tersebut perempuan WNI akan mendapat perlindungan hukum dari negara suaminya dan pada saat yang bersamaan tetap bisa menjadi warga negara Indonesia

5. Peraturan Kewarganegaraan Republik Indonesia dan Implikasinya Terhadap Kehidupan Perempuan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan menempatkan perempuan Warga Negara Indonesia yang menikah terutama yang menikah dengan laki-laki WNA sebagai subjek hukum yang tidak otonom karena status hukum perempuan WNI tersebut diikuti pada status hukum suaminya. Oleh karena itu jika perempuan WNI menikah dengan laki-laki WNA maka status hukumnya dianggap menjadi asing.

Selain itu menyebabkan anak yang lahir anak yang lahir dari hasil perkawinan tersebut berke-warganegaraan asing. Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan yang menjadi persoalan bagi perempuan WNI tersebut adalah Pasal 4 dan Pasal 25.

Walaupun Undang-Undang Kewarganegaraan menganut asas persamaan derajat akan tetapi jika melihat pasal-pasal di atas masih memperhatikan persatuan hukum dalam keluarga. Hal ini terlihat dari Pasal 25 yang memberikan hak pilihan kewarganegaraan kepada perempuan akan tetapi dipihak lain dianggap mengikuti status hukum suaminya apabila tidak membuat pernyataan masih WNI.

Dalam hal ini perkawinan antara negara atau perkawinan campuran asas persamaam hukum dalam keluarga diyakini bisa mengurangi permasalahan sehingga dalam satu keluarga hanya menggunakan satu hukum saja. Pendapat lain tentang tidak ditetapkannya asas persamaan derajat penuh dalam perkawinan campuran adalah jika suami istri mempunyai kewarganegaraan yang berbeda, akan sulit bagi suatu rumah tangga untuk menganut dua sistem hukum yang berbeda.

Menurut Sulistyowati Irianto Alasan lainnya adalah akibat dari pembagian ranah publik domestik

yang menempatkan perempuan di sektor domestik dan berada dalam perlindungan suami¹⁹. Hal tersebut menjadi tidak adil apabila status hukum laki-laki yang menentukan posisi perempuan karena hal tersebut akan menghilangkan otonomi kewarganegaraan perempuan WNI dan menimbulkan masalah pada perempuan tersebut.

6. Tidak Adanya Persamaan Hak Perempuan dan Laki-Laki dalam Memperoleh Kewarganegaraan Indonesia karena Perkawinan Campur

Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan dalam Pasal 26 membedakan antara hak perempuan WNA dan laki-laki WNA dalam memperoleh kewarganegaraan RI. Tidak ada ketentuan bagi laki-laki WNA yang menikah dengan perempuan WNI untuk memperoleh kewarganegaraan Indonesia seperti yang diberikan kepada perempuan WNA yang menikah dengan laki-laki WNI. Seandainya pun pihak laki-laki WNA tersebut memilih untuk tinggal di Indonesia bersama istri dan anak-anaknya, bagi

laki-laki tersebut serta anak-anak yang dilahirkan yang juga berstatus asing akan berlaku ketentuan-ketentuan keimigrasian yang ketat.

Undang-undang keimigrasian yang berlaku sekarang ini yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1993 bahkan sama sekali tidak menyinggung mengenai masalah ini. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1994 serta Surat Keputusan Menteri Kehakiman Nomor. M.02-IZ.01.101995 menyatakan :

"Kepada anak-anak boleh mendapat izin Tinggal Terbatas (ITAS) atas jaminan ibunya, dengan syarat bila si ayah belum memiliki Itas".

Berdasarkan Keputusan Menteri tersebut di atas apabila Ayah anak tersebut sudah memiliki Itas maka anak akan ikut menjadi Itas ayahnya. Suami WNA tidak diizinkan memiliki Itas dengan jaminan Istri, paling hanya diizinkan memiliki izin kunjungan sosial udaya selama tiga bulan yang bisa diperpanjang hingga enam bulan kemudian harus ke luar negeri dari wilayah Indonesia.

Seorang suami WNA apabila ingin tetap tinggal di Indonesia bersama keluarganya, ia harus tetap bekerja. Laki-laki WNA yang boleh bekerja di Indonesia hanya yang benar-benar ahli langka, *top executive* atau investor dalam jumlah yang tidak kecil. Laki-laki WNA yang bekerja tersebut akan mendapat

¹⁹ Sulistyowati Irianto, *Op Cit*, hlm 400.

Itas (Izin Tinggal Sementara) baik bagi dirinya maupun bagi anak-anaknya. Izin kerja tersebut berakhir maka dengan sendirinya izin tinggal akan berakhir, apabila laki-laki WNA tersebut ingin tetap tinggal di Indonesia, anak-anaknya tersebut harus meninggalkan Indonesia untuk mendapatkan visa kunjungan saja. Bahkan dalam keadaan memaksa, seringkali suami dan anaknya itu masuk dengan visa turis yang tidak dapat diperpanjang atau dikonversi. Oleh karena itu Undang-Undang Keimigrasian ini menyarankan agar mereka bermukim di luar negeri saja.

Dapat disimpulkan bahwa status kewarganegaraan perempuan Indonesia dapat hilang atau menjadi tidak jelas hanya karena status pernikahannya dengan laki-laki WNA yang menyebabkan perempuan WNI kehilangan aksesnya pada hak-hak sebagian warga Negara.

Hal ini telah banyak melanggar banyak pasal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang pengesahan CEDAW, yaitu pelanggaran pada Pasal tentang pembatasan pada hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Pelanggaran terhadap kebebasan

perempuan untuk menjadi anggota legislatif dan hak untuk bekerja tanpa diskriminasi, hak atas pinjaman bank, hak atas persamaan perlakuan di muka hukum, hak untuk menentukan tempat tinggal dan hak untuk memilih suami secara bebas. Hak-hak tersebut tidak boleh hapus atau dikurangi atau dijauhkan dari perempuan karena status perkawinannya. Oleh karena itu banyak sekali peraturan yang harus dibenahi untuk memperbaiki posisi perempuan yang menikah dengan WNA sebagai warga negara.

Dilihat dari kaca mata hukum perdata Internasional ketentuan imigrasi yang ketat ini yang hanya memberikan izin bekerja pada orang-orang asing dalam kualitas tertentu saja dapat mencegah terjadinya penyelundupan hukum melalui perkawinan untuk dapat bekerja di Indonesia. Hal ini perlu dilakukan untuk melindungi perkerja domestik terutama dalam era global dewasa ini.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian sedikit memberikan kemudahan kepada suami dan istri dari perkawinan campur dan kepada anak yang dilahirkannya. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 54 huruf e yang memberikan Itas kepada pasangan suami istri perkawinan campur yang bertempat tinggal di Indonesia

atau anak yang lahir dari Ibu WNA. Bahkan dalam Pasal 55 Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian memberikan kemudahan untuk anak dari hasil perkawinan campur di Indonesia yang ibunya WNI, dapat diberikan izin tinggal tetap.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan Penjelasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Hak dan status kewarganegaraan Indonesia milik perempuan bisa hilang atau menjadi tidak jelas hanya karena status pernikahannya dengan laki-laki WNA yang menyebabkan perempuan WNI kehilangan aksesnya pada hak-hak sebagian warga negara.
- b. Status kewarganegaraan perempuan Indonesia sebagai istri yang menikah dengan laki-laki Warga Negara Asing (WNA) secara tidak langsung mengikuti kewarganegaraan suaminya dan dianggap menjadi WNA dikarenakan dengan adanya pembatasan-pembatasan akses pada pekerjaan, pinjaman bank, pemilikan properti dan hak-hak lainnya yang seharusnya melekat secara otomatis

terhadap status sebagai Warga Negara Indonesia.

2. Saran

Jumlah pernikahan antar warga negara atau perkawinan campur di Indonesia meningkat dari tahun-ketahun. Hal ini akan melahirkan tantangan tersendiri terhadap hubungan antara negara dan kewarganegaraanya, terutama menyangkut sebuah keluarga yang mempunyai kewarganegaraan berbeda atau kewarganegaraan ganda.

Perubahan jumlah perkawinan campur yang signifikan tersebut seharusnya diperlukan untuk memperbaiki posisi perempuan sebagai warga negara yaitu tidak hanya perubahan pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan dan Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian saja tetapi juga perubahan pada pengaturan tentang pernikahan yang menjadikan status perempuan Indonesia setara dengan suaminya yang Warga Negara Asing (WNA).

DAFTAR PUSTAKA

- Christin Chukin, *Women 2000 and Beyond: Women, Nationality, and Cityzen Ship*, United Nations Division for Advancement of Women, 2003.
- Convention Watch, *Pusat Kajian Wanita dan Gender, 2007, Hak Azazi Perempuan*

(Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Handayani Trisakti, dkk., 2002, *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*, Universitas Muhamadiyah Malang (UMM) Press, Malang.

Irianto, 2006 *Perempuan dan Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Ikrar Nusa Bakti dalam Makalah *Workshop Kewarganegaraan*, 30 November 2005.

Sulistiyowati Irianto, 2006 *Perempuan dan Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Tapi Omas Ihromi, 2006, *Penghampusan Diskriminasi Terhadap Wanita*, Alumni, Bandung.

Internet

<http://www.southern-cross-group.org/archives/Dual/Citizenship/2000>
Australia Citizenship Council Report Chapter, diakses tanggal 15 Februari 2006.

<http://www.ari.nus.edu.sg/conf2006/International.htm>., diakses tanggal 10 Februari 2007.

<http://www.studymode.com/essays/Status-Hukum-Kewarganegaraan-Hasil-Perkawinan-Campuran>, diakses tanggal 21 November 2012.

<http://www.kpai.go.id/publikasi-mainmenu-33/artikel/76-status-hukum-kewarganegaraan-hasil-perkawinan-campuran.html>, diakses tanggal 25 November 2012.

Surat Kabar/Majalah

The Jakarta Post, tanggal 22 November 2005.

Srikandi dan Indo-MC, *Kumpulan Kasus*, 2002.

Ikrar Nusa Bakti dalam Makalah *Workshop Kewarganegaraan*, 30 November 2005.

Majalah Femina, 20 Oktober 2005

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Konvensi Wanita (CEDAW).

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

Undang-Undang Nomor 39
Tahun 1999 tentang
Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 12
Tahun 2006 tentang
Kewarganegaraan.