

**PERLINDUNGAN HAK PEREMPUAN  
DALAM KONTEKS HUKUM KEWARGANEGARAAN  
YANG BERKEADILAN DALAM PERKAWINAN CAMPURAN**

**Ringkasan Disertasi**



**AMALIA DIAMANTINA, SH., M.Hum**

**NIM 1101011050003**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**SEMARANG**

**2015**

## **TIM PROMOTOR**

Promotor

Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H.,MHum

Co Promotor

Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H.,MS

## **TIM PENGUJI PADA SIDANG TERBUKA**

### **( PROMOSI DOKTOR )**

Ketua : Prof. Dr. R Benny Riyanto, S.H., M.Hum.,CN

Sekretaris : Prof. Dr. FX. Adji Samekto, S.H., M.Hum.

Anggota :

1. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani, S.H., MM

( Penguji Eksternal )

2. Dr. Nur Rochaeti, S.H.,M.Hum ( Penguji )

3. Dr. Yunanto, S.H., M.Hum ( Penguji )

4. Dr. Retno Saraswati, S.H.,M.Hum ( Penguji )

5. Dr. Ani Purwanti, S.H., MHum ( Penguji )

6. Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H.,M.S ( Co Promotor )

7. Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum. (Promotor )

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT , karena atas berkat dan rahmat Nya penulisan disertasi dengan judul Perlindungan Hak Perempuan dalam Konteks Hukum Kewarganegaraan yang Berkeadilan Dalam Perkawinan Campuran ini dapat terselesaikan.

Penulisan disertasi dengan judul “Perlindungan Hak Perempuan Dalam Konteks Hukum Kewarganegaraan yang Berkeadilan Dalam Perkawinan Campuran”, dilatarbelakangi karena ada kesenjangan dalam pengaturan perlindungan hak kewarganegaraan perempuan. Kesenjangan ini timbul antara isi Pasal 26 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan yang membatasi hak kewarganegaraan perempuan dengan Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945 sebagai landasan idiil dan landasan konstitusional perundangan-undangan, dan dengan beberapa undang –undang yang terkait dengan hak kewarganegaraan perempuan, yaitu Undang Undang No.39 Tahun 1999 Tentang HAM, Undang Undang No. 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan ( *CEDAW* ), serta beberapa Konvensi Internasional yang berkaitan dengan kewarganegaraan perempuan yang pada intinya sangat memberikan keleluasaan kepada perempuan untuk menikmati hak kewarganegaraannya.

Disertasi ini tidak mungkin dapat terwujud tanpa ada campur tangan dari pihak lain yang turut serta memberikan kontribusi baik berupa motivasi, pikiran, tenaga, yang tidak ternilai, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Rektor Universitas Diponegoro, Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH.,MHum yang telah berkenan memberikan bantuan pendidikan studi S3 dan memberi kesempatan belajar kepada penulis untuk menempuh pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Undip, sekaligus selaku Promotor yang telah bersedia meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, memberikan masukan dan sumbangan pemikiran yang sangat membantu dalam proses penyelesaian studi.
2. Dekan Fakultas Hukum Undip Semarang, Prof. Dr. R. Benny Riyanto, SH.CN, MHum., yang telah memberi kesempatan belajar kepada penulis untuk menempuh pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Undip.
3. Prof. Dr. Arief Hidayat, SH., MS., co promotor yang penuh dedikasi, keikhlasan dan kesabaran telah meluangkan waktu dan

pikiran untuk membimbing, berdiskusi serta memberikan masukan-masukan sehingga disertasi ini dapat tersusun;

4. Para Guru Besar pengajar PDIH Undip, Alm Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H. Alm Prof. Dr. Soetandyo Wignyosubroto, MPA, Prof. Dr. Arief Sidharta, S.H., Prof. Dr. Liek Wilardjo, Prof. Dr. Muladi, S.H., Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H., Alm Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, S.,H.,M.H, Prof.Dr. Yusriadi, S.H, Prof.Dr. JW Warella, MPA, Prof. Dr. Moh. Mahfud. MD, S.H. S.U, Prof. Dr. Sri Rejeki Hartono, S.H.,Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, S.H, M.H, yang telah memberikan wawasan pengetahuan kepada penulis;
5. Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Prof. Dr. FX. Adji Samekto, SH.,MHum., Sekretaris Bidang Akademik Prof.Dr. Rahayu, SH., MHum, Sekretaris Bidang Keuangan Dr. RB. Sularto, SH.,MHum., Dr. Nanik Trihastuti, S.H., MHum, mantan Sekretaris Bidang Akademik dan seluruh staf PDIH Undip yang selalu memberikan layanan dan bantuan kepada penulis dengan keramahan dan ketulusan;
6. Para penguji proposal, sekaligus penguji Seminar Hasil Penelitian, Prof. Dr. Suteki, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Rahayu, SH.,M.Hum., Dr. Retno Saraswati, S.H.,M.Hum, yang telah memberikan masukan yang sangat berarti dalam penulisan disertasi ini;
7. Para penguji Ujian Kelayakan, Ujian Pra Promosi Prof. Dr. Tri Marhaeni Puji Astuti, MHum, selaku Penguji eksternal Ujian Kelayakan. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani, S.H., M.M, selaku Penguji Eksternal Pra Promosi, Dr. Ani Purwanti, S.H., M.Hum., , Dr. Retno Saraswati, S.H.,M.Hum, Dr. Yunanto, SH. MHum, Dr. Nur Rochaeti, SH.MHum yang telah memberikan masukan yang sangat berarti dalam penulisan disertasi ini;
8. Ibu Ninik Rahayu Maksum, SH., MHum., Ibu Tumbu Saraswati, SH.,MHum.,Ibu Dr. Kunthi Tridewiyanti, SH.,MHum., Ibu Meta Natalie, SH.,MKn., Ibu Jamilah Barryman SH. MH, Ibu Dra Ndaru Setyo Rini, Mbak Tari, Bp Adam Bachtiar, SH.MH, Ibu Herni Widanarti, SH, MH. sebagai narasumber dalam penelitian ini, yang telah membantu dan berbagi ilmu dan pengalaman serta berdiskusi dalam penyusunan disertasi, maupun mempermudah akses dalam memperoleh data dan bahan bahan yang diperlukan dalam penyusunan disertasi ini.

8. Rekan-rekan angkatan Tahun 2010, yang selalu bersama dan saling mendukung, dalam suka dan duka dalam menempuh pendidikan di PDIH Undip;
9. Keluarga penulis, suami dan anak-anak, keluarga besar penulis yang selalu mendukung dan memberikan dukungan baik doa dan kesempatan untuk menyelesaikan penulisan disertasi ini.
10. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang selalu mendoakan dan memberikan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan tugas belajar pada PDIH Undip.

Semoga amal dan kebaikan semua pihak yang telah memberikan bantuan kepada penulis mendapatkan balasan yang setimpal dari Allah SWT. Semoga karya sederhana ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan keilmuan dalam hal ini ilmu hukum, baik secara teoretis maupun praktis.

Semarang, 2015

Penulis

## ***ABSTRACT***

The writing of this dissertation was motivated by the presence of gaps in the regulation of women's citizenship rights protection in mixed marriages. The gaps can be found in the content of Article 26 of Law No. 12 of 2006 on Citizenship that restrict women's citizenship rights, Pancasila and UUD NRI tahun 1945 as the ideology and constitutional basis for legislations. Law No. 12 of 2006 also contradictory with some laws related to women's citizenship rights, such as Law No 39 of 1999 on Human Rights, Law No. 7 of 1984 On Ratification of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW).

This research uses the normative legal research method (doctrinal) based on the secondary data completed by the opinion competent resource person that it studied on vertical and horizontal synchronization level of various laws in the citizenship area and other related areas. Analysis of descriptive analytical research findings conducted by using *Stufenbautheorie* from Hans Kelsen.

The research results show that Article 26 regulating the rights of citizenship equally between men and women in mixed marriages is discriminatory considering the vulnerable position of women in life, especially in a mixed marriage. Based on that matter and the study of the relevant laws, inconsistencies were found in citizenship rights arrangements in mixed marriages, as well as the lack of the state's role in the protection of women's citizenship rights in mixed marriage. As set forth in article 4 and 7 of CEDAW, countries that ratified CEDAW have certain consequences to undertake appropriate measures to eliminate discrimination. Furthermore, to better ensure women's citizenship rights in mixed marriages, article 28 H (2) UUD NRI tahun 1945 can be used as the basis for implementing an affirmative action is required in the regulation of women citizenship in mixed marriages so that they can still have their Indonesian citizenship when receiving their husbands' citizenship.

The theoretical implication of this research is to expand the study of human rights protection, the basic principle of human rights protection to women, and citizenship law study in its various aspects. The practical implication is the importance to amend Law No. 12 of 2006 on Indonesian Citizenship especially with regard to women's citizenship rights in mixed marriage.

**Keywords: women's right, citizenship law, mixed marriages**

## DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	1
Tim Promotor.....	2
Tim Penguji Pada Sidang Ujian Terbuka.....	3
Kata Pengantar .....	4
Abstrak .....	7
Daftar Isi.....	8
A. Latar Belakang .....	9
B. Fokus Studi dan Permasalahan.....	23
C.Tujuan dan Kontribusi Penelitian.....	30
D.Proses Penelitian.....	31
E.Hasil penelitian dan Pembahasan.....	38
F.Simpulan, Implikasi dan Rekomendasi.....	53
Daftar Pustaka	
Curriculum Vitae	



## A. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 1 Konvensi Montevideo 1933<sup>1</sup> warga negara merupakan salah satu unsur konstitutif<sup>2</sup> pembentuk negara, disamping adanya wilayah (*territory*) dan pemerintah (*a government*) serta kemampuan secara mandiri untuk melakukan hubungan dengan negara lain (*a capacity to enter into relations with other states*). Istilah Warga Negara merupakan terjemahan dari istilah Belanda *staatsburger*. Istilah Inggris untuk pengertian yang sama adalah *citizen* dan Istilah Perancis *citoyen* karena arti harfiah keduanya adalah warga kota. Ini tentu tidak terlepas dari pengaruh konsep *polis* pada masa Yunani Purba. Tidak mengherankan mengingat bahwa konsep Negara modern atau Negara kebangsaan (*Nation State*) dewasa ini, yang dipelopori oleh Amerika Serikat dan Perancis pada abad XVIII, mengacu pada konsep *polis* Yunani Purba itu. *Polis* mempunyai warga yang disebut warga *polis* atau warga kota atau *citizen/citoyen*. Istilah ini kemudian “disempurnakan” dalam bahasa Belanda dan Jerman menjadi *Staatsburger* atau warga Negara.<sup>3</sup>

Pengertian kewarganegaraan menurut Ko Swan Sik seperti dikutip Koerniatmanto mengandung sifat hukum yang berupa ikatan hukum antara negara dengan seseorang. Ikatan hukum ini menimbulkan akibat hukum, yaitu seseorang menjadi warganegara dan jatuh kebawah lingkungan kekuasaan negara yang bersangkutan, oleh karena itu hukum kewarganegaraan pada hakekatnya merupakan seperangkat kaidah yang mengatur tentang muncul dan berakhirnya hubungan antara negara dengan warganegaranya. Dengan demikian masalah kewarganegaraan erat kaitannya

---

<sup>1</sup> Pasal 1 *Montevideo Convention* : *The state as a person of International Law should possess the following qualification :1). A permanent population, 2) a defined territory, 3) a government, 4). A capacity to enter into relation with other state.*

<sup>2</sup> Dalam hal ini seperti halnya dengan Bagir Manan dan B. Hestu Cipto Handoyo *a permanent population* diartikan sebagai warga negara, Lihat Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No 12 Tahun 2006*, Yogyakarta ; FH UII Press, 2009, hal 1. Lihat juga B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, ( *Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia*), Yogyakarta; Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003, hal 235

<sup>3</sup>) M Indardi Kusuma, et. Al, *Diskriminasi Warga Negara dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta : Komnas HAM, 2000, hlm 3

dengan masalah hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik antara negara dan warga negaranya.<sup>4</sup>

Berkaitan dengan adanya hubungan timbal balik antara negara dan warganegara maka perlindungan terhadap warga negara merupakan kewajiban negara. Negara harus menjamin pemenuhan hak hak asasi manusia warga negaranya. Demikian sebaliknya warga negara mempunyai kewajiban terhadap negaranya. Warga negara merupakan salah satu unsur utama dalam proses terbentuknya negara. Suatu negara tidak mungkin dapat berdiri tanpa adanya warga negara. Dengan demikian warga negara adalah anggota suatu negara. Negara terbentuk karena adanya kontrak sosial atau perjanjian masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh JJ Rosseau, dalam teori Kedaulatan Rakyat.<sup>5</sup> Sebagai anggota negara warga negara mempunyai kedudukan yang khusus terhadap negaranya. Warga negara mempunyai hubungan hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik terhadap negaranya. Hal inilah yang membedakan antara warga negara dan bukan warga negara atau orang asing.

Menurut Pasal 1 Konvensi Den Haag Tahun 1930, setiap negara mempunyai hak mutlak untuk menentukan siapa saja yang dapat menjadi anggotanya atau warga negaranya. Hal ini tercantum dalam *Den Haag Convention 1930 Article 1* :

*It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognised by other State in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles o law generally recognised with regard to nationality.*

Berdasarkan hal tersebut, maka menjadi hak sepenuhnya dari suatu negara untuk menentukan siapa saja yang dapat menjadi warga negaranya, namun demikian dengan mengingat pasal 1 Konvensi Den Haag, maka negara juga harus memperhatikan Pasal 5 Deklarasi Universal Hak Hak Asasi

---

<sup>4</sup>) Koerniatmanto Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian*, Jakarta ; PT Gramedia Pustaka Utama, 1994, hlm 9

<sup>5</sup>. B. Hestu Cipto Handoyo, *Loc. Cit.* Lihat juga RG Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta ; Bina Aksara, 1987, hlm 211.

Manusia yang menyatakan bahwa, setiap orang berhak atas kewarganegaraan dan tidak seorangpun dapat sewenang-wenang dicabut kewarganegaraannya ataupun tidak dapat diingkari hak untuk mengganti kewarganegaraannya .

Pengaturan kewarganegaraan merupakan konsekuensi langsung dari perkembangan paham nasionalisme. Paham Nasionalisme merupakan paham yang meletakkan kesetiaan tertinggi seseorang kepada suatu negara (moderen). Mereka yang terikat secara yuridis dan politis pada suatu negara tertentu pada akhirnya membentuk suatu ikatan yang disebut bangsa moderen atau *nation*, yang di pelopori oleh Amerika Serikat dan Perancis mengacu pada konsep *polis* Yunani Purba tersebut.

Negara menurut Mac Iver adalah :

*An association which, acting through law as promulgated by government endowed to this end with coercive power, maintains within a community territorially demarcated the universal external condition of social order.*<sup>6</sup>

Negara adalah organisasi yang menyelenggarakan ketertiban dalam suatu masyarakat di suatu wilayah tertentu berdasarkan suatu sistem hukum oleh suatu pemerintahan yang diberi kekuasaan yang memaksa, berkaitan dengan hal tersebut maka negara sebagai organisasi tidak dapat dipisahkan dengan pembicaraan tentang konstitusi. Negara dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, oleh karena itu konstitusi merupakan bagian yang inheren dari sistem ketatanegaraan bangsa bangsa di dunia. Menurut C.F. Strong *the rise of constitutional state is essentially an historical process.*<sup>7</sup>

Kehadiran konstitusi merupakan *conditio sine qua non* ( syarat mutlak ) bagi sebuah negara. Konstitusi tidak saja memberikan gambaran dan penjelasan tentang mekanisme lembaga lembaga negara, lebih dari itu

---

<sup>6</sup> Lihat R. M Mac Iver , *The Modern State, New York*; Oxford University Pers, 1960, hlm 1- 22

<sup>7</sup> Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta : Kencana, 2005, hlm 32.

didalamnya ditemukan letak relasional dan kedudukan hak dan kewajiban warga negara. Konstitusi merupakan *social contract* antara yang diperintah ( rakyat/warga negara ), dengan yang memerintah ( penguasa, pemerintah ).

Kontrak sosial ( *social contract* ) adalah suatu teori politik yang menyatakan bahwa pada hakekatnya terdapat hubungan politik dalam bentuk perjanjian politik antara penguasa dan rakyat. Menurut Jean Jacques Rousseau berkaitan dengan teori kontrak sosial dinyatakan bahwa tiada pemerintah yang sah kecuali apabila kita memberikan pengakuan atas otoritasnya.<sup>8</sup>

Hak hak warga negara yang perlu dilindungi adalah hak hak manusia pada umumnya atau yang sering disebut sebagai hak asasi manusia yaitu hak yang paling dasar yang dimiliki oleh seluruh umat manusia sebagai anugerah Tuhan yang Maha Kuasa, dimanapun manusia berada, karena dengan hak-hak itu manusia dapat hidup menjadi makhluk yang bermartabat dan beradab, oleh karenanya tiada seorangpun dapat merampas hak hak tersebut termasuk negara sekalipun. Selanjutnya menurut Moh. Mahfud. MD masalah hak hak dan perlindungan warga negara tersebut harus diposisikan secara tepat dalam kerangka perlindungan HAM tanpa mengganggu kedaulatan negara.<sup>9</sup>

Berkaitan dengan masalah Hak Asasi Manusia pada tanggal 10 Desember Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa memproklamkan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM).

DUHAM merupakan standar umum mengenai pemajuan dan mendorong penghormatan pada hak dan kebebasan manusia sebagai landasan dari keadilan, kebebasan, dan kedamaian. Setelah proklamasi DUHAM 1948 oleh Majelis Umum PBB, diterbitkan berbagai instrumen internasional yang menekankan pada prinsip non diskriminasi. Instrumen tersebut adalah ,

---

<sup>8</sup>Carlton Clymer Rodee, *Pengantar ilmu Politik*, terjemahan Zulkifly Hamid, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2000, hlm 34

<sup>9</sup> Lihat Moh . Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu Jakarta* ; Rajawali Pers, 2010, hlm 233

*International Covenant on Civil and Political Rights* atau Kovenan Internasional tentang Hak Hak Sipil dan Politik, dan *International Covenant on Economic and Social Rights*, atau Kovenan Internasional tentang Hak Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.<sup>10</sup> Kedua kovenan ini merupakan instrumen internasional utama tentang HAM dan lazim disebut sebagai *Bill of Human Rights* (Prasasti Internasional Tentang HAM) yang merupakan instrumen inti tentang HAM.

Selain dari kovenan diatas juga diproklamirkan suatu kovenan yang ditujukan kepada kelompok perempuan yang sangat rentan dalam suatu konteks tertentu, yaitu *Convention on the Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others*, (Konvensi tentang Penindasan, Perdagangan Orang dan Eksploitasi Melacurkan Orang Lain) adalah konvensi pertama yang memusatkan perhatian pada rentannya perempuan dalam keadaan khusus, kemudian PBB juga menjamin adanya hak partisipasi politik bagi perempuan yang dimuat dalam *Declaration on Political Rights of Women* (Konvensi Tentang Hak Politik Perempuan).<sup>11</sup>

Beberapa waktu kemudian *ILO* juga menerbitkan Konvensi tentang Pengupahan yang Sama bagi buruh Laki laki dan Wanita yaitu, *ILO Convention 100 on Equal Remuneration for Workm of Equal Value*, yang menjamin upah yang sama bagi buruh laki laki dan perempuan untuk pekerjaan yang sama nilainya.<sup>12</sup>

Selain itu PBB juga mengakui kerentanan perempuan dalam situasi konflik bersenjata dan melarang perlakuan yang tidak manusiawi dalam situasi dimaksud dengan menerbitkan *Declaration on the Protection of*

---

<sup>10</sup>. Dua Kovenan Internasional tersebut pada bulan Oktober 2005 telah diratifikasi dengan UU No. 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Right. Dan UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights.

<sup>11</sup>. Konvensi ini telah diratifikasi dengan UU No. 68 Tahun 1958 Tentang Pengesahan Konvensi Hak Politik Wanita.

<sup>12</sup>. Konvensi ini telah diratifikasi dengan UU No.80 Tahun 1957 Tentang Persetujuan Konvensi Organisasi Perburuhan Internasional No. 100 mengenai Pengupahan yang sama Buruh laki laki dan Wanita untuk Pekerjaan yang Sama Nilainya.

*Women and Children in Emergency and Armed Conflict* (Deklarasi tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dalam Keadaan Darurat dan Konflik Bersenjata). Selanjutnya juga diterbitkan *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery*, konvensi tambahan tentang pembasmian perbudakan yang bertujuan untuk menghapus praktek dan kebiasaan yang memberikan dan mengalihkan perempuan sebagai alat bayar, mewariskan perempuan kepada orang lain setelah suaminya meninggal dunia.

Konvensi konvensi ini masih merupakan usaha untuk menghapus diskriminasi perempuan diranah publik. Tidak lama setelah ini diterbitkan *Convention on the Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriage* atau Konvensi tentang Persetujuan untuk Menikah, Usia Minimum untuk Menikah dan Pendaftaran Pernikahan. Konvensi ini merupakan langkah pertama yang mengakui adanya ketidaksetaraan dalam ranah privat, sampai diterbitkannya Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*). CEDAW merupakan instrumen HAM Perempuan yang komprehensif yang disusun dengan menggunakan standart dan norma HAM dalam instrumen internasional yang sudah ada.<sup>13</sup>

Dalam Konferensi Dunia Hak Asasi Manusia yang dilaksanakan pada tanggal 23 Juli 1993 yang telah menghasilkan Deklarasi dan Program Aksi Wina menyatakan bahwa Hak Asasi Perempuan ( *The Human Rights of Women* ) adalah bagian dari Hak asasi Manusia yang tidak dapat dicabut, integral, dan tidak dapat dipisahkan. Hak-hak yang melekat dalam diri perempuan merupakan hak asasi manusia, karena perempuan juga manusia yang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat sama halnya dengan pria. Pengakuan dan penghormatan terhadap perempuan sebagai makhluk manusia

---

<sup>13</sup>. Konvensi ini telah diratifikasi dengan UU No. 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita dengan persyaratan (reservation ) terhadap pasal 29 ayat (1) tentang penyelesaian perselisihan mengenai atau penerapan Konvensi ini.

sejatinya juga merupakan pengakuan dan penghormatan Hak Asasi Perempuan.

Menurut Pasal 1 *CEDAW* ( *Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination against Women* ) atau Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang telah diratifikasi dengan UU No. 7 Tahun 1984 Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, yang dimaksud dengan diskriminasi terhadap wanita adalah setiap perbedaan, pengucilan, atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang mempunyai pengaruh, atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan, atau penggunaan hak hak asasi manusia dan kebebasan kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh wanita, terlepas dari status perkawinan, mereka atas dasar persamaan antara pria dan wanita.

Pasal 4 ayat (1) *CEDAW* menyatakan bahwa pembuatan peraturan-peraturan dan melaksanakan tindakan-khusus- sementara oleh Negara-negara Peserta yang ditujukan untuk mempercepat kesetaraan de facto antara pria dan wanita tidak dianggap sebagai diskriminasi. Hal ini dikarenakan negara peserta wajib melakukan langkah tindak yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap wanita dalam kehidupan politik dan publik di negaranya (Pasal 7 *CEDAW*).

Berkaitan dengan masalah kewarganegaraan maka Pasal 9 *CEDAW* menyatakan;

- (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 husband during marriage shall automatically change the nationality of the wife, render her stateless or force upon her nationality of husband.*

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

Hal ini berarti bahwa Negara-negara peserta wajib memberi kepada wanita hak yang sama dengan pria untuk memperoleh, mengubah, atau mempertahankan kewarganegaraannya. Negara-negara peserta terutama wajib menjamin bahwa perkawinan dengan orang asing maupun perubahan kewarganegaraan suami selama dalam perkawinan tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan isteri, menjadikannya tidak berkewarganegaraan atau memaksakan kewarganegaraan suaminya kepadanya. Selain itu negara-negara peserta juga wajib memberi kepada wanita hak yang sama dengan pria berkenaan dengan kewarganegaraan anak-anak mereka.

Bagi NKRI sebagai negara yang menganut prinsip teokrasi, demokrasi dan nomokrasi maka berlakunya hukum yang tidak membedakan (tidak bersifat diskriminatif) yang berujung pada adanya perlakuan yang sama (tidak diskriminatif) bagi semua warga negara merupakan suatu keharusan. Prinsip persamaan di hadapan hukum bagi semua warga negara (*equality before the law*) tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 27 ayat 1 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Prinsip ini selaras dengan ketentuan Pasal 7 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa “Semua orang sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi. Semua berhak atas perlindungan yang sama terhadap setiap bentuk diskriminasi yang bertentangan dengan deklarasi ini, dan terhadap segala hasutan yang mengarah pada diskriminasi semacam ini”.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Kompilasi Instrumen HAM Internasional*, Jakarta, Komnas HAM Press, 2008, hlm. 3.



Berdasarkan UUDNRI Tahun 1945, pada pasal 26 dinyatakan bahwa, yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang. Kemudian bila dihubungkan dengan pasal 27 UUDNRI Tahun 1945 maka segala warga negara mempunyai kedudukan yang sama didalam hukum dan pemerintahan. Dari pernyataan ini maka dapat dikatakan bahwa politik hukum kewarganegaraan Republik Indonesia saat ini diarahkan untuk memberikan perlakuan yang sama/ setara pada semua warga negara Indonesia untuk mencapai tujuan NKRI seperti yang tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945.<sup>15</sup> Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 menunjukkan secara eksplisit bahwa perlakuan yang sama/ setara ini merupakan hak warga negara,<sup>16</sup> selain itu Pasal 28 D ayat (1) secara eksplisit menyebutkan bahwa hal itu juga merupakan salah satu Hak Asasi Manusia.

Di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan ; *Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan diatas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan **perikemanusiaan dan perikeadilan***. Selanjutnya juga dinyatakan bahwa ; *Susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat yang didasarkan pada, **Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dengan mewujudkan suatu **Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*****.

---

<sup>15</sup> Lihat Tundjung Herning Sitabuana, *Penyelesaian Masalah Diskriminasi Terhadap Etnis Cina, Disertasi*, Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Undip, 2011 , hlm 361,362

<sup>16</sup> Equality before the law is one fundamental right of the citizen; other examples are such political rights as voting and participating in public interest groups. Constitutions may make a distinction between the rights of citizens and of inhabitants of the political community who are not citizens. For example, in the united State of America, only citizens have the right to vote, serve on juries, and be elected to certain offices of the government, such as Congress. All other rights in the united States Constitution are guaranteed to everyone residing in the country, citizens and noncitizens alike. Lihat John. J. Patric *The Concept of Citizenship in Education or Democracy*.ERIC Digest. <http://www.ericdigest.org/2000-1/democracy.html>

Selanjutnya didalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 khususnya dalam beberapa pasal menyatakan bahwa hak kewarganegaraan yang merupakan bagian dari hak asasi manusia merupakan hak bagi setiap orang, pasal pasal tersebut adalah :

Pasal 28 D (4) menyatakan bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

Pasal 28 E (1) menyatakan bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadatnurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih *kewarganegaraan*, memilih tempat tinggal di wilayah dan meninggalkannya serta berhak untuk kembali.

Pasal 28 G (1) menyatakan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Pasal 28 H (2) menyatakan setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Pasal 28 I (12) menyatakan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif.

Menurut Konsideran Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/ 1998 tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan bahwa Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia telah mengamanatkan pengakuan, penghormatan, dan kehendak bagi pelaksanaan hak asasi manusia dalam menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan

bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia patut menghormati Hak Asasi Manusia yang termaktub dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa Bangsa serta instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia. Selanjutnya juga dinyatakan bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa Bangsa mempunyai tanggung jawab untuk menghormati Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan berbagai intrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia. Dalam Ketetapan ini pada lampirannya memuat Pandangan dan Sikap Bangsa Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia dan Piagam Hak Asasi Manusia.

Mengenai HAM Perempuan, dengan telah diratifikasinya *CEDAW* dengan Undang Undang no 7 tahun 1984 tentang Pengesahan konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita dengan persyaratan ( *reservation* ) terhadap Pasal 1 ayat (1), maka prinsip prinsip dan ketentuan dalam Konvensi berlaku sebagai hukum formal dan merupakan bagian dari hukum nasional. Hal ini berkaitan dengan apa yang dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia bahwa ketentuan hukum internasional yang telah diterima Negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional.

Adapun konsekuensi dari ratifikasi Konvensi Internasional tersebut adalah bahwa Negara Peserta (negara yang meratifikasi konvensi ) memberikan komitmen, mengikatkan diri untuk menjamin, mewujudkan kesetaraan dan keadilan antara laki laki dan perempuan, serta terhapusnya segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan melalui peraturan perundang undangan, kebijakan , program dan tindakan.

Di dalam Undang undang No 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia juga dinyatakan bahwa, Pemerintah wajib menghormati, melindungi, menegakan dan memajukan hak asasi manusia yang dianut oleh undang undang ini, peraturan perundang undangan lain, dan hukum

internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia. Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah tersebut meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum , politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara dan bidang lain.

Sebagai konvensi HAM Perempuan yang paling komprehensif yang diakui dunia sebagai *Bill Of Rights For Women*,<sup>17</sup> Konvensi Perempuan ini menetapkan prinsip prinsip dan ketentuan untuk menghapus kesenjangan , subordinasi serta tindakan yang melanggar hak perempuan dan merugikan kedudukan perempuan dalam hukum , keluarga dan masyarakat. Dalam hal kewarganegaraan, maka hak kewarganegaraan perempuan adalah sama atau setara, seperti diatur dalam Pasal 9 *CEDAW*.

Globalisasi dan perkembangan teknologi telah menghapus batas batas antar negara dan hal ini memungkinkan interaksi antar negara menjadi lebih meningkat yang akhirnya berpengaruh pada meningkatnya pernikahan antar bangsa.

Angka pernikahan antar bangsa yang meningkat tajam terjadi di banyak negara di Asia, misalnya di Korea selama kurun waktu 2001 sampai tahun 2004 meningkat lebih dari 50% yaitu dari 4,8% menjadi 11,4 %. Di Taiwan pada tahun 2003 pernikahan antar bangsa mencatat pertumbuhan 32% , sementara itu di Jepang selama kurun tahun 1980 sampai dengan tahun 2000 naik menjadi 6,5 kali lipat. Di Indonesia , perkawinan Campuran didominasi oleh perempuan WNI yang menikah dengan laki laki WNA. Menurut hasil survey Indo-MC tahun 2002 dari 574 responden 95,19% adalah perempuan WNI yang menikah dengan laki laki WNA, dan menurut data KCS, dari 878

---

<sup>17</sup> Achie Sudiarti Luhulima, *Hak Perempuan Dalam Konstitusi Indonesia, dalam Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, ed Sulistyowati Irianto, Jakarta : Nzaid, The Convention Watch, Universitas Indonesia dan Yayasan Obor, 2006, hlm 86

pernikahan antar warga negara dari tahun 2002-2004, perempuan WNI yang menikah dengan laki laki WNA tercatat 829 pernikahan atau 94,4%.<sup>18</sup>

Persoalan kewarganegaraan perempuan sering terjadi baik di Indonesia maupun di beberapa negara lain yaitu berkaitan dengan kewarganegaraan perempuan yang menikah dengan warga negara asing ( perkawinan Campuran)<sup>19</sup>, yang terjadi di beberapa negara termasuk Indonesia, dimana perempuan harus mengikuti kewarganegaraan suami, serta perempuan tidak memiliki hak untuk menurunkan status kewarganegaraannya kepada anaknya.

Hal ini oleh Perserikatan Bangsa Bangsa sebetulnya sudah diatasi dengan Konvensi Kewarganegaraan untuk Perempuan yang Kawin (*Convention on the Nationality of Married Women 1957*), yang menganjurkan agar perempuan yang kawin diberikan hak untuk menjadi pribadi yang otonom, tidak bergantung lagi kepada kewarganegaraan suaminya, berhak untuk memilih, dan menolak kewarganegaraan, dan diberi hak pula untuk memberikan kewarganegaraannya kepada anaknya.

Berdasarkan Undang – Undang No, 12 Tahun 2006 yang menganut Asas Ius Sanguinis baik dari garis Ayah maupun Ibu maka Undang-Undang ini memberikan hak yang sama kepada laki – laki maupun perempuan untuk menentukan kewarganegaraan anak yang dilahirkan. Bahkan menurut Undang Undang No 12 Tahun 2006 anak dapat memiliki kewarganegaraan ganda sampai berusia 18 tahun atau jika sudah menikah ia harus memilih salah satu kewarganegaraan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 4 huruf c yaitu

---

<sup>18</sup>. Data ini masih dipergunakan sebagai acuan oleh karena sampai saat ini belum ada data terbaru mengenai jumlah perempuan WNI yang kawin dengan laki laki WNA. Lihat Nuning Hallett, *Perempuan dan Kewarganegaraan : Status Kewarganegaraan Perempuan Dalam Perkawinan Campur, dalam Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, ed Sulistyowati Irianto, Jakarta : Nzaid, The Convention Watch, Universitas Indonesia dan Yayasan Obor, 2006, hlm 392-393.

<sup>19</sup> Perkawinan Campuran menurut Pasal 57 Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan adalah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia, sedangkan yang lain adalah Warga Negara Asing.

anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari ayah Warga Negara Indonesia dan Ibu warga Negara Asing, dan Pasal 4 huruf d yaitu anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari ayah warga negara asing dan ibu warga negara Indonesia, adalah warga negara Indonesia. Selanjutnya berdasarkan Pasal 6 apabila status kewarganegaraan in menyebabkan, anak berkewarganegaraan ganda, maka setelah berusia 18 tahun atau sudah kawin anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya. Hal ini disebabkan karena UU No 12 Tahun 2006 menganut asas Kewarganegaraan Ganda secara terbatas bagi anak. Ketentuan ini kemudian diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah No 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Indonesia, sedangkan mengenai pemberian fasilitas keimigrasian bagi anak berkewarganegaraan ganda diatur dalam peraturan Menteri Hukum dan HAM No. M.80-HI.04.01 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pendaftaran, Pencatatan dan Pemberian Fasilitas Kewarganegaraan sebagai warga negara Indonesia yang berkewarganegaraan Ganda.

Adanya kondisi pengaturan kewarganegaraan seperti diatas belum cukup memberikan perlindungan bagi perempuan dalam perkawinan campuran hal ini disebabkan karena dengan adanya Pasal 26 UU N0.12 tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan RI yang menentukan bahwa perempuan WNI yang kawin dengan Laki laki WNA yang memperoleh kewarganegaraan suaminya akan kehilangan kewarganegaraan Indonesia nya, sementara anaknya sudah memperoleh kewarganegaraan ganda dalam hal ini kewarganegaraan ibunya yaitu WNI dan kewarganegaraan ayahnya. Selain itu adanya batas waktu untuk mengajukan pernyataan untuk tetap menjadi WNI merupakan penghalang bagi perempuan untuk sepenuhnya menikmati dan mempertahankan kewarganegaraannya mengingat kondisi yang rentan dari perempuan, terutama bagi perempuan yang bermigrasi keluar negeri. Menjalani perkawinan beda kewarganegaraan bukanlah perkara yang mudah, perbedaan latar belakang budaya, agama bahasa kerap menjadi persoalan

rumit yang dihadapi pasangan suami isteri dalam perkawinan campuran. Hal hal kecil dalam keseharian seperti pekerjaan rumah tangga, dimana harus belanja, dimana rumah sakit, dan hal hal yang nampak sepele dalam keseharian bisa menjadi hal hal yang cukup membingungkan bagi perempuan dalam perkawinan campuran.<sup>20</sup> Belum lagi kalau mereka harus tinggal di suatu negara dimana perempuan tidak bisa bebas keluar rumah, dimana situasi negara dan budaya nya yang tidak mendukung, karena lingkungan, keluarga dan masyarakat yang tidak mendukung kemandirian perempuan. Kondisi demikian juga merupakan keprihatinan dari Komite CEDAW<sup>21</sup> terutama bagi perempuan WNI yang bermigrasi keluar negeri dan menghadapi situasi kekerasan.

## **B. Fokus Studi dan Permasalahan**

### **B.1. Fokus Studi**

Hak perempuan adalah Hak asasi Manusia oleh karena itu menjadi tanggung jawab Negara untuk menghormati melindungi dan memenuhi serta menegakan hak perempuan. UUDNRI Tahun 1945 telah menjamin kesetaraan hak pria dan wanita dalam hak kewarganegaraan. Disamping itu NKRI juga telah meratifikasi Konvensi Perempuan atau *CEDAW* yang berarti telah menyatakan komitmennya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan antara laki laki dan perempuan serta terhapusnya segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.

*CEDAW* menekankan pada persamaan dan keadilan antara perempuan dan laki laki ( *equality and equity* ), yaitu persamaan hak dan kesempatan serta penikmatan manfaat di segala bidang kehidupan dan segala kegiatan. *CEDAW* mengakui bahwa :

---

<sup>20</sup> hasil wawancara tanggal 26 januari 2015, dengan perempuan pelaku perkawinan campuran.

<sup>21</sup>. Suatu Komite PBB yang dibentuk berdasar pasal 17 Konvensi yang berfungsi untuk memantau dan mengevaluasi implementasi Konvensi di negara negara peserta.

1. Ada perbedaan biologis atau kodrati antara perempuan dan laki laki.
2. Ada perbedaan perlakuan yang berbasis gender yang mengakibatkan kerugian pada perempuan. Kerugian itu berupa subordinasi kedudukan dalam keluarga dan masyarakat, maupun pembatasan kemampuan dan kesempatan dalam memanfaatkan peluang yang ada. Peluang itu dapat berupa peluang untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, secara menyeluruh dan terpadu, peluang untuk berperan dalam pembangunan di segala bidang dan tingkat kegiatan, peluang untuk menikmati manfaat yang sama dengan laki laki dari hasil hasil pembangunan untuk mengembangkan potensinya secara optimal.
3. Ada perbedaan kondisi dan posisi antara perempuan dan laki laki, dimana perempuan ada dalam kondisi dan posisi yang lemah karena mengalami diskriminasi atau menanggung akibat karena perlakuan diskriminatif di masa lalu, atau karena lingkungan, keluarga dan masyarakat dan tidak mendukung kemandirian perempuan.

Memperhatikan keadaan dan kondisi itu, *CEDAW* menetapkan prinsip prinsip serta ketentuan ketentuan untuk menghapus kesenjangan, subordinasi serta tindakan yang merugikan hak dan kedudukan perempuan dalam hukum, keluarga dan masyarakat.

Adapun Prinsip Prinsip *CEDAW* adalah :

1. Prinsip Persamaan Substantif, yaitu persamaan hak, kesempatan, akses dan penikmatan manfaat.
2. Prinsip Non Diskriminatif
3. Prinsip kewajiban negara.

Prinsip prinsip tersebut berdasarkan Mukadimah Konvensi berasaskan kemanusiaan merupakan satu kesatuan, saling berkaitan dan tidak dapat



dipisah pisahkan. Prinsip persamaan substantif pada garis besarnya menyangkut :

1. langkah-tindak untuk merealisasi hak perempuan yang ditujukan untuk mengatasi adanya perbedaan, disparitas atau kesenjangan atau keadaan yang merugikan perempuan,
2. langkah-tindak melakukan perubahan lingkungan, sehingga perempuan mempunyai kesempatan dan akses yang sama dengan laki laki serta menikmati manfaat yang sama,
3. mewajibkan negara untuk mendasarkan kebijakan dan langkah-tindak pada prinsip prinsip : a) kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki laki, b) akses yang sama bagi perempuan dan laki laki, c) perempuan dan laki laki menikmati manfaat yang sama dari hasil menggunakan kesempatan dan akses tersebut.
4. Hak hukum yang sama bagi perempuan dan laki laki dalam **kewarganegaraan**, dalam perkawinan dan hubungan keluarga, dalam perwalian anak.
5. persamaan dalam hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.

Prinsip Non diskriminatif yaitu suatu prinsip yang didasarkan pada pengertian diskriminasi terhadap perempuan (berdasar Pasal 1 *CEDAW*) yang berarti setiap perbedaan, pengucilan, atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapus pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki laki dan perempuan, oleh karena itu prinsip non diskriminatif adalah prinsip yang tidak melakukan perbedaan, pengucilan, atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau

menghapus pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka.

Pengertian diskriminasi ini juga dapat digunakan untuk melakukan identifikasi kelemahan peraturan perundangan dan kebijakan formal atau netral, karena mungkin saja suatu peraturan perundangan atau kebijakan tidak dimaksudkan untuk meniadakan penikmatan hak perempuan akan tetapi bila mempunyai pengaruh atau dampak merugikan perempuan, untuk jangka pendek atau jangka panjang maka peraturan perundangan atau kebijakan tersebut diskriminatif.

Hal hal yang tidak termasuk sebagai diskriminasi adalah :

1. Langkah-tindak khusus sementara (Pasal 4 Ayat 1 *CEDAW*), yaitu langkah-tindak yang dilakukan untuk mencapai persamaan kesempatan dan perlakuan bagi perempuan dan laki laki, dan mempercepat persamaan *de facto* antara laki laki dan perempuan. Dikenal sebagai *affirmative action* yang sekarang dikenal sebagai langkah –tindak atau tindakan khusus sementara atau *temporary special measures*.
2. Perlindungan Kehamilan (Pasal 4 Ayat 2) dan kehamilan sebagai fungsi sosial (Pasal 5 Ayat 2) *CEDAW*.

Sebaliknya tindakan proaktif, seperti melarang perempuan melakukan jenis pekerjaan tertentu dapat dianggap sebagai suatu tindak diskriminasi, karena dalam jangka panjang dapat bertentangan dengan kepentingan perempuan.

Prinsip Kewajiban negara meliputi hal hal sebagai berikut :

1. Menjamin hak perempuan melalui hukum dan kebijakan, serta menjamin hasilnya.
2. Menjamin pelaksanaan praktis dari hak tersebut melalui langkah –tindak atau aturan khusus sementara, menciptakan

kondisi yang kondusif untuk meningkatkan kesempatan dan akses perempuan pada peluang yang ada dan menikmati manfaat yang sama/adil dari hasil menggunakan peluang tersebut.

3. Negara tidak saja menjamin tetapi juga merealisasi hak perempuan.
4. Negara tidak saja menjamin secara *de jure* tetapi juga secara *de facto*.
5. Negara tidak saja harus bertanggung jawab dan mengaturnya disektor publik, tetapi juga melaksanakannya terhadap tindakan orang orang dan lembaga di sektor privat (keluarga) dan sektor swasta.

## **B.2. Permasalahan**

Regulasi kewarganegaraan Republik Indonesia diatur dalam Pasal 26 UUDNRI Tahun 1945 kemudian diatur lebih lanjut dalam undang-undang kewarganegaraan saat ini yaitu Undang Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI dalam menentukan siapa warga negaranya menganut asas *ius sanguinis*, *ius soli* dan *campuran*, asas kewarganegaraan tunggal asas kewarganegaraan ganda terbatas. Kewarganegaraan ganda terbatas menurut undang-undang ini adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak, dimana anak hasil perkawinan campuran dapat memiliki dua kewarganegaraan sesuai dengan kewarganegaraan ayah dan ibunya tetapi setelah berumur 18 tahun atau sudah menikah ia harus memilih salah satu kewarganegaraan. Mengenai asas *ius sanguinis* Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI menganut asas *ius sanguinis* baik untuk garis ayah dan

garis ibu hal ini dapat dilihat pada BAB II mengenai Warga Negara Indonesia Pasal 4 huruf: b, c, d, e, f, g, h.

Dianutnya asas *ius sanguinis* baik untuk garis ayah maupun garis ibu, sementara ini UU No 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan RI dipandang sebagai Undang Undang yang mampu mengatasi diskriminasi gender dalam pengaturan kewarganegaraan RI, karena berdasarkan Undang Undang No. 12 Tahun 2006 perempuan WNI yang menikah dengan laki-laki WNA bisa menurunkan status kewarganegaraannya kepada anaknya, hal ini merupakan satu hal yang tidak dimungkinkan berdasarkan Undang undang kewarganegaraan sebelumnya yaitu Undang Undang no. 62 tahun 1958 Tentang Kewarganegaraan RI. Undang Undang No. 12 Tahun 2006 selama ini sudah dipandang revolusioner sifatnya karena merubah peraturan peninggalan kolonial dan disusun menyesuaikan dengan sejumlah konvensi internasional terutama mengenai perempuan dan anak-anak dalam hal ini adalah Konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (Undang Undang No. 7 Tahun 1984) dan Undang- Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Selain itu perlu juga diketahui bahwa ada beberapa asas khusus yang menjadi dasar penyusunan Undang Undang No, 12 Tahun 2006 antara lain asas non diskriminatif yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras , agama, golongan, jenis kelamin dan gender, dan asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia yaitu asas yang dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin , melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya.

Dengan kondisi seperti dijelaskan diatas, sesungguhnya masih ada persoalan kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran yang dihadapi saat ini. Dalam kaitannya dengan pengaturan pada Pasal 26 UU No. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI yang menyebutkan bahwa perempuan WNI yang menikah dengan laki-laki WNA, kehilangan

kewarganegaraan Indonesia apabila menurut hukum negara asal suami , kewarganegaraan isteri mengikuti kewarganegaraan suami. Sebaliknya laki-laki WNI yang menikah dengan perempuan WNA kehilangan kewarganegaraan Indonesia, apabila menurut hukum negara asal isteri, kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan isteri. Pengaturan dalam pasal ini nampak sudah sama atau adil dalam mengatur kewarganegaraan perempuan dan laki laki dalam hal kewarganegaraan dalam perkawinan campuran, akan tetapi bagi perempuan akan membawa dampak yang berbeda karena perempuan mempunyai posisi yang rentan dalam kehidupan.

Kehilangan kewarganegaraan asal bagi seorang perempuan apalagi bila berada di negara lain merupakan hal yang sangat berat. Menjalani perkawinan campuran bukan suatu hal yang mudah. Perbedaan latar belakang budaya bahasa dan hal hal keseharian yang lain bisa menjadi kendala dalam kehidupan perkawinan campuran. Apalagi bila mereka tinggal disuatu negara yang situasi lingkungan budaya dan negara yang tidak mendukung kemandirian perempuan. Kehilangan kewarganegaraan asal secara sosial akan menimbulkan perasaan terputus dengan akar budayanya. Kehilangan kewarganegaraan asal secara psikologis akan membuat seseorang merasa tercerabut dari asal usulnya, merasa terputus dengan pertalian asal usulnya, dan hal ini dirasa berat karena pada dasarnya semakin lama seseorang berada di negara lain mereka akan merasa selalu ingin pulang. Kehilangan kewarganegaraan asal secara yuridis berarti kehilangan hak hak yang melekat pada kewarganegaraan seseorang. Hak-hak yang melekat pada status kewarganegaraan meliputi hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial dari negara asalnya. Berkaitan dengan hal tersebut maka menjadi kewajiban negara untuk menjamin hak perempuan melalui hukum dan kebijakan serta menjamin hasilnya, karena negara tidak hanya wajib menjamin secara *de jure* dan *de facto*.

Berkaitan dengan hal tersebut permasalahan yang akan diteliti adalah :

1. Mengapa Undang Undang No. 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan RI belum menjamin perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran ?
2. Bagaimana formulasi ideal perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran ?

## **C. Tujuan dan Kontribusi Penelitian**

### **C.1. Tujuan Penelitian**

- a) Untuk mengungkapkan mengapa Undang Undang No 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI belum cukup menjamin perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan
- b) Untuk membentuk formulasi ideal perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran.

### **C.2. Kontribusi Penelitian**

#### **a. Kontribusi Teoritik**

Hasil penelitian ini diyakini bermanfaat dan mampu memberikan sumbangan pemikiran dalam bidang Ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara mengenai masalah warga negara dalam hubungannya dengan negara dimana negara harus menjamin pengakuan, penghormatan dan perlindungan serta pemenuhan hak asasi manusia khususnya hak perempuan sebagai manusia dan sebagai warga negara.

#### **b. Kontribusi Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran dan masukan bagi para penyelenggara negara, baik pembentuk undang

undang, pemerintah maupun para penegak hukum, dalam menjamin pengakuan, penghormatan, dan perlindungan serta pemenuhan hak asasi manusia khususnya hak perempuan sebagai manusia dan sebagai warga negara. serta para perempuan WNI yang menikah dengan pria WNA agar lebih memperoleh jaminan perlindungan hukum dalam hal hak kewarganegaraannya.

## **D. Proses Penelitian**

### **D.1. Jenis Penelitian.**

Penelitian yang dilakukan juga merupakan penelitian doktrinal, yaitu penelitian penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengonsep dan /atau sang pengembangnya.<sup>22</sup>

Penelitian doktrinal atau disebut juga dengan penelitian normatif karena meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan dengan sistem norma dan berhenti pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah peraturan atau substansi hukum.<sup>23</sup> Dengan penelitian ini akan dilakukan penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, yaitu meneliti berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan hak kewarganegaraan perempuan, berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan.

Menurut Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, penelitian mengenai norma, kaidah dan asas dasarnya sebagai substansi hukum, penelitian mengenai substansi hukum ini bisa diterapkan dalam penelitian dengan penelitian tipe penelitian normatif.<sup>24</sup> Penelitian yang dilakukan adalah

---

<sup>22</sup>. Soetandyo Wignyosoebroto, Ragam Ragam penelitian Hukum, dalam Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi, ed Sulistyowati Irianto dan Sidharta, 2011, Jakarta ;Yayasan Pustaka Obor,Indonesia, hlm 121.

<sup>23</sup>. Lihat Mukti FajarND dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hlm 21, 25 , 27.

<sup>24</sup> Lihat Mukti FajarND dan Yulianto Ahmad, *Ibid*, hlm 28-29. Mukti Fajar merumuskan batasan penelitian hukum yang didasarkan pada Konstruksi Hukum yang dikemukakan

penelitian hukum normatif karena yang dilakukan adalah untuk melihat apakah asas-asas serta bentuk penormaan dalam pengaturan kewarganegaraan Republik Indonesia sudah merefleksikan prinsip-prinsip hukum yang bertujuan untuk menciptakan keadilan, sehingga dapat memberikan rekomendasi dalam meluruskan dan untuk menjaga konsistensi sistem norma, norma dasar, asas hukum dan peraturan perundangan yang berlaku dalam pengaturan kewarganegaraan khususnya yang berkaitan dengan hak kewarganegaraan perempuan. Sementara itu menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian yuridis normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sinkronisasi vertikal dan horisontal hukum, sejarah hukum, serta perbandingan hukum.<sup>25</sup> Oleh karena itu penelitian hukum normatif yang dilakukan akan sangat bermanfaat dalam meluruskan dan untuk menjaga konsistensi sistem norma, norma dasar, asas hukum dan peraturan perundangan yang berlaku.

## **D.2. Pendekatan Penelitian**

Dalam penelitian ini dilakukan penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal peraturan perundang-undangan, yang dimaksudkan untuk mengetahui apakah peraturan perundang-undangan yang ada sudah serasi baik secara vertikal maupun horisontal. Dalam penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal yang diteliti adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur hal yang sama (mengenai suatu bidang tertentu) tetapi berbeda tingkatannya (derajatnya). Hal ini dimaksudkan agar taraf keserasiannya kelihatan dengan jelas maka penelitian terhadap taraf

---

oleh Lawrence Friedman mengenai sistem hukum yang terdiri dari tiga unsur yaitu Legal Substance (substansi hukum), Legal Structure (struktur hukum), dan Legal Culture (budaya hukum)

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, CV Rajawali, 1985, hlm. 15; dan Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI PRESS, 1986, hlm. 50.



sinkronisasi vertikal ini juga harus didasarkan pada fungsi masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>26</sup>

Penelitian terhadap taraf sinkronisasi horisontal dilakukan dengan jalan membuat inventarisasi secara sejajar di mana peraturan perundang-undangan yang sama tingkatannya ditempatkan pada posisi yang sejajar, sehingga lebih mudah untuk mengetahui apakah taraf sinkronisasinya rendah, sedang atau tinggi.<sup>27</sup>

Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan yaitu, pendekatan perundang undangan, pendekatan ini dipergunakan karena fokus dan tema sentral penelitian adalah peraturan perundang undangan dalam hal ini peraturan perundang undangan tentang kewarganegaraan Republik Indonesia dan peraturan perundangan terkait. Selain untuk melihat bentuk peraturan perundang undangan juga menelaah materi muatannya serta mempelajari dasar *ontologis* lahirnya undang undang Kewarganegaraan landasan *filosofis* nya serta *ratio legis* ketentuan undang undang nya.

Pendekatan konsep dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan hak hak perempuan dalam pengaturan kewarganegaraan Republik Indonesia. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

Pendekatan perbandingan dilakukan untuk mengetahui persamaan dan perbedaan mengenai implementasi hak perempuan dalam pengaturan kewarganegaraan sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pada akhirnya kebutuhan kebutuhan yang universal atau sama akan menimbulkan

---

<sup>26</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990, hlm. 29-30.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 30-31.

cara cara pengaturan yang sama dan kebutuhan kebutuhan khusus berdasarkan perbedaan suasana dan sejarah akan menimbulkan cara cara yang berbeda pula.<sup>28</sup>

Pendekatan perbandingan hukum (komparatif) dilakukan dengan cara membandingkan pengaturan mengenai kewarganegaraan di NKRI dengan pengaturan mengenai kewarganegaraan di beberapa negara untuk mengetahui apakah pengaturan mengenai kewarganegaraan negara tersebut juga menimbulkan perlakuan diskriminatif terhadap perempuan yang menjadi warga negara di negara tersebut sebagaimana yang terjadi di NKRI. Hasil dari pendekatan perbandingan dapat dijadikan rekomendasi bagi penyusunan atau perubahan peraturan perundang-undangan di bidang kewarganegaraan RI. Pendekatan perbandingan hukum (komparatif) juga dilakukan dengan cara membandingkan pengaturan kewarganegaraan yang pernah berlaku di Indonesia sesuai dengan pendekatan historis.

Pendekatan sejarah dilakukan selain untuk mengetahui perkembangan pengaturan hak perempuan dalam hukum kewarganegaraan juga untuk mengetahui latar belakang diterbitkannya peraturan perundangan tersebut.

Pendekatan sejarah ini dilakukan karena pengungkapan latar belakang filosofis dan pola pikir lahirnya Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan RI dan pengaturan kewarganegaraan yang menimbulkan perlakuan diskriminatif terhadap perempuan dianggap mempunyai relevansi dengan masa kini.

### **D.3. Metode Pengumpulan Data**

Dalam penelitian hukum ini, untuk mengumpulkan data atau bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan sehingga diperoleh data

---

<sup>28</sup> Sunaryati Hartono, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hlm 1-2

sekunder. Data sekunder yang akan digunakan, meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan – catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Sedangkan bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar - komentar atas putusan pengadilan.

Peraturan perundang-undangan merupakan bahan hukum primer. Berdasar Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1) jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota;

Data atau bahan hukum dalam penelitian ini adalah :

1. Bahan-bahan hukum primer, berupa:
  - a. Pancasila;
  - b. UUD NI 1945 dan UUD NRI Tahun 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, dan sejumlah Ketetapan MPR/S RI yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti;

- c.. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia (HAM).
- d. UU No. 3 Tahun 1946 dengan berbagai peraturan perubahannya,
- f. UU No. 62 Tahun 1958 dengan berbagai perubahannya
- g. UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
- h. UU No. 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.
- i. UU No. 39 Tahun 1999, Tentang Hak Asasi Manusia
- j. UU No.11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Right.
- k. UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights.
- l. UU No. 12 Tahun 2006, Tentang Kewarganegaraan RI
- m. UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan
- n. UU No. 06 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian
- o. Sejumlah PP yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU tersebut di atas; dan
- p. Sejumlah Kepres, Inpres, Perpres, Peraturan Pelaksanaan lainnya (Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, SE Menteri, SE Bersama Menteri, SK Menteri, SK Dirjen dan lain-lain), dan Perda (baik di tingkat Provinsi, Kota/Kabupaten, maupun Kelurahan) yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

2. Bahan-bahan hukum sekunder, berupa:

- a. Berbagai buku yang menggambarkan mengenai hak asasi manusia hak perempuan, keadilan gender, diskriminasi terhadap perempuan
  - b. Berbagai buku tentang Politik Hukum;
  - c. Berbagai buku tentang Kewarganegaraan RI;
  - d. Berbagai artikel dan makalah yang terdapat di dalam jurnal ilmiah, majalah, surat kabar, dan yang berasal dari forum diskusi dan lain-lain yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti;
  - e. Berbagai hasil penelitian tentang diskriminasi terhadap perempuan, kewarganegaraan perempuan;
3. Bahan-bahan hukum tersier, berupa kamus umum (Bahasa Indonesia, dan Bahasa Inggris), kamus hukum, ensiklopedia, kamus politik, dan berbagai kamus lain yang relevan.

Dalam penelitian ini peneliti meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan dengan sistem norma dan berhenti pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah peraturan atau substansi hukum.<sup>29</sup> Dengan penelitian ini akan dilakukan penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, yaitu meneliti berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan hak kewarganegaraan perempuan, berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka melengkapi data sekunder dan untuk lebih memberi bobot pada hasil penelitian, dilakukan wawancara dengan sejumlah nara sumber yang kompeten serta mempunyai kapasitas yang sesuai dengan topik penelitian dan beberapa perempuan pelaku perkawinan campuran sebagai subyek atau pengguna dari pengaturan perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran. Wawancara dilakukan dengan tanya jawab atau berdiskusi secara langsung, melalui

---

<sup>29</sup>. Lihat Mukti FajarND dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hlm 21, 25, 27.

telephone, e-mail dan media sosial lainnya dengan daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan terlebih dahulu.

#### **D.4. Metode Analisa Data**

Data skunder baik berupa bahan hukum primer maupun bahan hukum skunder yang sudah terkumpul kemudian disusun dan dikelompokkan, kemudian untuk mengetahui asas-asas hukum yang terkandung pada kaidah-kaidah/norma-norma hukum yang terdapat pada produk-produk hukum yang diteliti dilakukan abstraksi atas kaidah-kaidah/norma-norma hukum tersebut, selanjutnya dilakukan penilaian taraf sinkronisasi vertikal dan horisontalnya untuk mengetahui keserasian produk-produk hukum tersebut baik secara vertikal maupun horisontal, kemudian membandingkan produk-produk hukum dari satu periode dengan produk-produk hukum dari periode lainnya, serta melihat perkembangan atau sejarah terbentuknya produk-produk hukum tersebut dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.<sup>30</sup> Selain bahan hukum, bahan non hukum berupa pendapat dan pandangan nara sumber juga dikumpulkan dan dikelompokkan serta dibandingkan dengan bahan hukum. Terhadap seluruh data yang sudah dikelompokkan tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif, untuk menganalisis dan mengeksplanasi hasil penelitian.

#### **E. Hasil Penelitian dan Pembahasan.**

##### **E.1. UU No. 12 Tahun 2006 Belum menjamin Perlindungan Hak Perempuan dalam Konteks Hukum Kewarganegaraan yang Berkeadilan dalam Perkawinan Campuran**

---

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op Cit.*, hlm. 16-23.

Hak perempuan adalah Hak asasi Manusia oleh karena itu menjadi tanggung jawab Negara untuk menghormati melindungi dan memenuhi serta menegakan hak perempuan. UUDNRI Tahun 1945 telah menjamin kesetaraan hak pria dan wanita dalam hak kewarganegaraan. Disamping itu NKRI juga telah meratifikasi Konvensi Perempuan atau *CEDAW* yang berarti telah menyatakan komitmennya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan antara laki laki dan perempuan serta terhapusnya segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.

*CEDAW* menekankan pada persamaan dan keadilan antara perempuan dan laki laki ( *equality and equity* ), yaitu persamaan hak dan kesempatan serta penikmatan manfaat di segala bidang kehidupan dan segala kegiatan. *CEDAW* mengakui bahwa :1). Ada perbedaan biologis atau kodrati antara perempuan dan laki laki. 2). Ada perbedaan perlakuan yang berbasis gender yang mengakibatkan kerugian pada perempuan. Kerugian itu berupa subordinasi kedudukan dalam keluarga dan masyarakat, maupun pembatasan kemampuan dan kesempatan dalam memanfaatkan peluang yang ada. 3). Ada perbedaan kondisi dan posisi antara perempuan dan laki laki, dimana perempuan ada dalam kondisi dan posisi yang lemah karena mengalami diskriminasi atau menanggung akibat karena perlakuan diskriminatif di masa lalu, atau karena lingkungan, keluarga dan masyarakat dan tidak mendukung kemandirian perempuan.

Memperhatikan keadaan dan kondisi itu, *CEDAW* menetapkan prinsip prinsip serta ketentuan ketentuan untuk menghapus kesenjangan,

subordinasi serta tindakan yang merugikan hak dan kedudukan perempuan dalam hukum, keluarga dan masyarakat. Hal hal yang tidak termasuk sebagai diskriminasi antara lain adalah ,langkah-tindak khusus sementara (pasal 4 ayat 1 *CEDAW*), yaitu langkah-tindak yang dilakukan untuk mencapai persamaan kesempatan dan perlakuan bagi perempuan dan laki laki, dan mempercepat persamaan *de facto* antara laki laki dan perempuan. Dikenal sebagai *affirmative action* yang sekarang dikenal sebagai langkah –tindak atau tindakan khusus sementara atau *temporary special measures*.

Sehubungan dengan hal tersebut, prinsip Kewajiban negara antara lain menjamin hak perempuan melalui hukum dan kebijakan, serta menjamin hasilnya, negara tidak saja menjamin secara *de jure* tetapi juga secara *de facto*.

Persoalan kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran yang dihadapi saat ini adalah dalam kaitannya dengan pengaturan pada pasal 26 UU No. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI yang menyebutkan bahwa perempuan WNI yang menikah dengan laki-laki WNA, kehilangan kewarganegaraan Indonesia apabila menurut hukum negara asal suami , kewarganegaraan isteri mengikuti kewarganegaraan suami. Sebaliknya laki-laki WNI yang menikah dengan perempuan WNA kehilangan kewarganegaraan Indonesia, apabila menurut hukum negara asal isteri, kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan isteri. Pengaturan dalam pasal ini



nampak sudah sama atau adil dalam mengatur kewarganegaraan perempuan dan laki laki dalam hal kewarganegaraan dalam perkawinan campuran, akan tetapi bagi perempuan akan membawa dampak yang berbeda karena perempuan mempunyai posisi yang rentan dalam kehidupan. Hal ini sangat berkaitan dengan kewajiban negara untuk menjamin hak perempuan melalui hukum dan kebijakan serta menjamin hasilnya, karena negara tidak hanya wajib menjamin secara de jure dan de facto.

Perlindungan hak perempuan dalam konteks hukum kewarganegaraan yang berkeadilan dalam perkawinan campuran, sangat berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang – undangan merupakan jenis pembentukan hukum yang paling penting dan juga paling moderen. Hal ini disebabkan karena di dalam peraturan hukum diciptakan model perilaku abstrak yang pada kemudian hari diharapkan dapat dipergunakan untuk menyelesaikan masalah – masalah kemasyarakatan yang konkret.

Peraturan perundang-undangan yang kelihatannya berdiri sendiri-sendiri tanpa ikatan itu sesungguhnya diikat oleh beberapa pengertian yang lebih umum sifatnya yang mengutarakan suatu tuntutan etis yang disebut sebagai asas hukum sehingga berubah sifatnya menjadi suatu tatanan etis. Karena adanya ikatan oleh asas-asas hukum itu, maka hukum merupakan suatu sistem atau terikat dalam satu susunan kesatuan karena sama-sama bersumber pada satu induk penilaian etis tertentu. Paton

menyebut asas-asas hukum sebagai “sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang dan ia juga menunjukkan bahwa hukum itu bukan sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan belaka”, karena asas hukum itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis, dan oleh karena itu asas hukum merupakan jembatan antara peraturan perundang-undangan dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya.

Pertanyaan tentang mengapa Undang Undang No. 12 Tahun 2006 belum menjamin hak kewarganegaraan perempuan akan dijelaskan dengan menggunakan Stufenbautheory yang dikemukakan Hans Kelsen yang menyatakan bahwa tertib hukum (*legal order*) merupakan sistem norma yang berbentuk seperti tangga tangga piramid. Pada tiap tiap tangga terdapat kaidah kaidah (*norms*), dan dipuncak piramid terdapat kaidah yang disebut kaidah dasar (*grundnorm*). Dibawah kaidah dasar terdapat kaidah yang disebut Undang Undang Dasar di bawahnya lagi kaidah yang disebut peraturan,serta dibawahnya lagi terdapat kaidah yang disebut ketetapan. Dasar berlakunya dan legalitasnya suatu kaidah terletak pada kaidah yang ada di atasnya.

Berdasarkan teori sistem hukum yang dikemukakan Friedman khususnya mengenai komponen sistem hukum yang berupa substansi hukum (*legal substance*) yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum yang berupa norma norma hukum, baik peraturan peraturan, keputusan keputusan yang digunakan penegak hukum, maupun oleh mereka yang diatur. Berdasarkan teori sistem hukum dalam pandangan

formal yang menyatakan bahwa suatu sistem hukum adalah suatu struktur formal dari kaidah kaidah hukum yang berlaku dan asas asas yang mendasarinya, sehingga meliputi baik struktur formal maupun isinya. Sehubungan dengan penjelasan diatas maka apabila terjadi ketidakkonsistenan hukum baik secara vertikal maupun horisontal antar berbagai peraturan perundang –undangan yang mengatur dan berkaitan dengan hak kewarganegaraan perempuan maka untuk mengatasi masalah tersebut dapat dilakukan dengan cara mengembalikan pada asas hukum nya. Berkaitan dengan hal tersebut Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa, UUD atau konstitusi memberikan perspektif dan panduan terhadap hukum positif yang merupakan bagian dari rencana besar untuk menata dan mengarahkan kehidupan suatu bangsa, serta mengutuhkannya kembali semua perundang-undangan yang semula terpisah-pisah menjadi satu-kesatuan yang memiliki satu tujuan sebagaimana dinyatakan di dalam UUD.

Di Indonesia UUDNRI Tahun 1945 merupakan dasar hukum yang menjadi pedoman legitimasi semua peraturan perundang-undangan, oleh karena itu peraturan perundang –undangan tidak boleh bertentangan dengan Norma Dasar yaitu Pancasila dan Undang Undang Dasar. Namun demikian tidak jarang terjadi Pancasila dan UUDNRI sudah dicantumkan sebagai landasan Idiel dan landasan Konstitusional suatu peraturan perundang-undangan, akan tetapi hal ini tidak menjamin bahwa peraturan tersebut sudah sesuai dengan amanat Pancasila dan Undang Undang Dasar.

Hak kewarganegaraan perempuan merupakan bagian dari hak asasi perempuan, hak asasi perempuan adalah hak asasi manusia, dalam konsep negara hukum, pengakuan, penghormatan, perlindungan dan pemenuhan serta penegakan hak asasi manusia merupakan salah satu unsur yang harus diperhatikan. Berbicara mengenai negara hukum maka tidak dapat dipisahkan dengan pembicaraan tentang konstitusi. Negara dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, oleh karena itu konstitusi merupakan bagian yang inheren dari sistem ketatanegaraan bangsa bangsa di dunia. Konstitusi tidak saja memberikan gambaran dan penjelasan tentang mekanisme lembaga lembaga negara, lebih dari itu didalamnya ditemukan letak relasional dan kedudukan hak dan kewajiban warga negara. Konstitusi merupakan *social contract* antara yang diperintah ( rakyat/warga negara ), dengan yang memerintah ( penguasa, pemerintah ).

Menurut Sri Soemantri, pada umumnya dalam setiap konstitusi antara lain selalu terdapat tiga kelompok materi muatan, salah satunya yaitu, adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warga negara, oleh karena itu segala peraturan perundangan yang disusun dalam hal ini mengenai kewarganegaraan, khususnya hak kewarganegaraan perempuan harus bersumber pada Undang Undang Dasar sebagai norma dasar, tidak hanya secara eksplisit menyatakan Pancasila sebagai landasan Idiel dan UUDNRI tahun 1945 sebagai landasan konstitusional, tetapi juga

secara substantif harus mencerminkan apa yang menjadi pedoman seperti yang termuat dalam Pancasila dan UUDNRI tahun 1945.

Dalam menganalisis suatu perundang undangan yang tidak taat asas maka juga digunakan teori keadilan karena menurut John Rawls, keadilan tidak saja meliputi konsep moral tentang individunya akan tetapi juga mempersoalkan mekanisme dari pencapaian keadilan itu sendiri, atau cara pencapaian tujuannya, dalam hal ini tentu saja termasuk juga bagaimana hukum ikut serta berperan dalam mendukung upaya tersebut, disamping itu juga digunakan konsep konsep keadilan yang berkaitan dengan *penghormatan*, *pemenuhan* dan *perlindungan* termasuk *penegakannya* yang berkaitan dengan hak perempuan yang juga merupakan hak asasi manusia. Dengan terungkapnya kondisi inkonsistensi dan disharmonisasi pada tataran peraturan perundangan maka hal ini juga mendorong diungkapkannya dampak yang timbul dari pengaturan perlindungan hak kewarganegaraan perempuan tersebut pada masyarakat sebagai basis sosial berlakunya peraturan perundangan dimaksud. Berkaitan dengan kondisi peraturan perundangan yang ada dan dampak yang ditimbulkannya, perlu dilakukan upaya untuk meminimalisir kondisi yang ada dengan melakukan reformulasi terhadap peraturan terkait dengan memperhatikan Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945, konsep- konsep HAM, HAM Perempuan, Teori Keadilan, melakukan studi perbandingan pengaturan kewarganegaraan negara negara lain.

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 26 yang mengatur sama dalam hak kewarganegaraan antara laki laki dan perempuan dalam perkawinan campuran, adalah diskriminatif, hal ini mengingat posisi perempuan yang rentan di dalam kehidupan terutama dalam perkawinan campuran, hal ini disebabkan karena adanya inkonsistensi pengaturan hak kewarganegaraan dalam perkawinan campuran, secara vertikal UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI bertentangan dengan Pancasila dan UUDNRI tahun 1945, secara horisontal tidak harmonis dengan UU No. 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan serta UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Selain itu pasal 26 UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI khususnya pasal 26 menunjukkan kurangnya peran negara dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran dengan adanya ketentuan yang menyatakan bahwa perempuan WNI yang kawin dengan laki –laki WNA, akan kehilangan kewarganegaraan Indonesia nya jika menurut hukum kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan suami. Dalam kaitannya dengan asas kewarganegaraan ganda yang telah diberlakukan bagi anak dalam perkawinan campuran maka yang menjadi sebab atau latar belakang penerapan asas kewarganegaraan ganda secara terbatas menjadi hilang karena kewarganegaraan ibu telah berubah.

## **E.2. Formulasi Ideal Perlindungan Hak Perempuan dalam Konteks Hukum Kewarganegaraan yang Berkeadilan dalam Perkawinan Campuran.**

Hukum dalam arti peraturan, dibuat untuk mengatur masyarakat, agar hukum dapat berlaku dan dipatuhi oleh masyarakat maka hukum harus memenuhi landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis dimana hukum akan diberlakukan. Berkaitan dengan hal tersebut maka upaya reformulasi perlindungan hak kewarganegaraan perempuan melalui peraturan perundang undangan harus didasarkan pada Pancasila, UUDNRI tahun 1945 serta perkembangan yang terjadi didalam masyarakat. Di Indonesia makna filosofi bagi kata “Adil” atau “Keadilan” dapat ditemukan pada sila Kemanusiaan yang adil dan beradab yaitu Sila Kedua Pancasila.

Kata adil mengandung pengertian bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas ukuran/ norma norma objektif, dan tidak subjektif, sehingga tidak sewenang wenang. Keadilan juga terdapat dalam Sila Kelima Pancasila Yaitu Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Kata adil disini berarti tidak berat sebelah. Keadilan sosial dalam Sila Kelima berarti Keadilan yang berlaku dalam musyawarah di segala bidang kehidupan, baik materiil maupun spiritual. Makna Keadilan sosial juga mencakup pengertian adil dan makmur. Keadilan meliputi pemenuhan tuntutan tuntutan hakiki bagi kehidupan jasmani dan rohani atau materiil dan spiritual manusia, yaitu bagi seluruh rakyat Indonesia secara merata,

berdasarkan atas asas kekeluargaan.<sup>31</sup> Demikian juga dengan Stamler dan Kelsen yang juga menitik beratkan keadilan sebagai tujuan hukum.<sup>32</sup> Oleh karena itu hukum yang diperlukan untuk mewujudkan keadilan mutlak diperlukan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tanpa adanya hukum hidup manusia menjadi tidak teratur dan manusia kehilangan kemungkinan untuk berkembang secara manusiawi.

Keadilan tidak hanya meliputi konsep moral akan tetapi juga mempersoalkan mekanisme atau cara pencapaian keadilan dalam hal ini termasuk bagaimana hukum ikut serta berperan dalam rangka mencapai keadilan, oleh karena itu pembentukan peraturan perundang undangan juga harus memperhatikan apa yang dikemukakan Kelsen bahwa norma norma hukum tersebut berada dalam satu sistem yang berlapis-lapis berjenjang- jenjang dimana suatu norma harus bersumber dan berdasar pada Norma Dasar yaitu Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945.

Selanjutnya dalam rangka upaya reformulasi juga harus disertai dengan pengkajian terhadap prinsip prinsip dasar perlindungan HAM, dalam hal ini adalah HAM perempuan, dan berdasarkan prinsip prinsip CEDAW. Prinsip prinsip CEDAW dapat dijadikan sarana untuk melakukan identifikasi terhadap peraturan perundangan yang berkaitan dengan perlindungan hak kewarganegaraan perempuan. Apakah peraturan

---

<sup>31</sup>. Subandi Al Marsudi, H, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi*, edisi revisi, Jakarta; Rajagrafindo Persada, 2003, hlm 53-63.

<sup>32</sup>.Lihat Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung; Mandar Maju,2011, hlm 120.



yang ada yang nampaknya netral dan tidak diskriminatif tersebut potensial menimbulkan dampak yang diskriminatif bagi perempuan, dan apabila hal ini terjadi maka dapat dilakukan melalui *affirmatif action*, untuk mempercepat tercapainya persamaan *de facto* antara laki laki dan perempuan.

Upaya reformulasi perlindungan hak perempuan dalam konteks hukum kewarganegaraan melalui peraturan perundang – undangan dapat dilakukan dengan penerapan asas kewarganegaraan ganda bagi perempuan dalam perkawinan campuran dan dapat diikuti dengan pengkajian terhadap penerapan asas kewarganegaraan ganda dalam pengaturan kewarganegaraan dan berbagai aspeknya sebagai kecenderungan global.

Selain itu hukum yang baik juga harus memenuhi unsur dasar hukum yaitu harus dapat memenuhi rasa keadilan, memenuhi asas kemanfaatan dan kepastian hukum. Sehubungan dengan masalah perlindungan hak perempuan dalam konteks hukum kewarganegaraan yang berkeadilan, maka yang harus diperhatikan adalah masalah kesetaraan. Dalam hal ini perlu dikemukakan pendapat John Rawls yang menyatakan bahwa gagasan utama dalam teori keadilan adalah keadilan sebagai *fairness*, yaitu adanya posisi kesetaraan asasi sebagai hasil dari persetujuan dan tawar menawar yang fair dalam membentuk peraturan.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>) J.A. Rawls, Atheory of Justice, *Op.Cit* hlm 4

Berdasarkan hal tersebut maka perubahan terhadap undang undang dimaksud perlu dilakukan dengan tujuan untuk lebih menjamin hak kewarganegaraan perempuan tidak hanya secara *de jure* akan tetapi juga secara *de facto*, pengaturan tersebut harus dapat mewujudkan keadilan substantif bagi perempuan Indonesia, produk hukum yang dibangun dan dilaksanakan adalah hukum yang mengabdikan pada kepentingan bangsa untuk memajukan negara dan menjadi pilar demokrasi dan tercapainya kesejahteraan rakyat.

Selanjutnya untuk lebih menjamin hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran juga perlu dilakukan *affirmative action* dalam pengaturan kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran sehingga mereka tetap dapat memiliki kewarganegaraan Indonesia nya apabila menerima kewarganegaraan suaminya. Tindakan khusus sementara atau *affirmative action* atau diskriminasi positif atau *temporary special measure*, perlu dilakukan untuk mewujudkan kemitraan yang setara dan adil antara perempuan dan laki –laki dalam kehidupan bernegara dan berdemokrasi. Pasal 28 H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Pembuatan peraturan-peraturan dan mengambil tindakan khusus sementara oleh negara yang ditujukan untuk mempercepat persamaan *de facto* antara perempuan dan laki laki tidak dianggap diskriminasi, dan sama sekali tidak harus membawa

konsekuensi mempertahankan norma norma yang tidak sama atau terpisah, peraturan tersebut wajib diberhentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai. Tindakan ini merupakan suatu koreksi dan kompensasi terhadap perlakuan diskriminatif dan tidak adil yang dialami perempuan selama berabad abad, dan asistensi dengan maksud dapat mempercepat tercapainya persamaan *de facto* antara perempuan dan laki laki.

Tindakan khusus sementara atau *temporary special measure* yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah; **Pertama**, dengan lebih memberikan kelonggaran waktu dengan tidak memberikan batasan waktu tertentu bagi perempuan untuk menanggalkan kewarganegaraan Indonesianya setelah perempuan dalam perkawinan campuran tersebut memperoleh kewarganegaraan suaminya. Dengan tidak adanya batasan waktu ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi perempuan dalam perkawinan campuran memantabkan kesiapannya untuk menanggalkan kewarganegaraannya. Dengan tidak ada batasan maka kepada perempuan bisa kapanpun setelah perempuan dalam perkawinan campuran merasa bahwa inilah waktu yang tepat untuk menanggalkan kewarganegaraannya. Undang- undang dalam hal ini juga tidak memaksa perempuan dalam perkawinan campuran untuk memaksa perempuan dalam perkawinan campuran untuk menanggalkan kewarganegaraannya.

Perubahan pengaturan ini sesuai dengan apa yang menjadi Prinsip Kewajiban Negara dalam memberikan perlindungan terhadap perempuan yang dinyatakan dalam *CEDAW* yang menyatakan bahwa Prinsip Kewajiban Negara meliputi hal hal sebagai berikut ; negara menjamin hak perempuan melalui hukum dan kebijakan, serta menjamin hasilnya, negara menjamin pelaksanaan praktis dari hak tersebut melalui langkah tindak atau aturan khusus sementara dan menciptakan kondisi yang kondusif untuk meningkatkan kesempatan dan akses perempuan pada peluang yang ada serta menikmati manfaat yang sama/adil dari hasil menggunakan peluang tersebut, negara tidak saja menjamin tetapi juga merealisasi hak perempuan, negara tidak saja menjamin secara *de jure* tetapi juga secara *de facto*, negara tidak saja harus bertanggung jawab dan mengaturnya disektor publik, tetapi juga melaksanakannya terhadap tindakan orang orangdan lembaga disektor privat (keluarga) dan sektor swasta.

Pasal 26 sebagaimana dicantumkan diatas secara khusus dapat dikatakan tidak adil bagi perempuan dalam perkawinan campuran, namun demikian sesungguhnya Pasal 26 juga menunjukkan kurangnya negara untuk berperan aktif dalam mempertahankan warga negaranya, oleh karena itu pasal tersebut perlu diubah.

**Kedua**, pada Pasal 26 ayat (1), kalimat Perempuan Warga Negara Indonesia yang kawin dengan laki laki warga negara asing kehilangan kewarganegaraan Indonesia jika menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat

perkawinan tersebut, perlu diubah menjadi Perempuan Warga Negara Indonesia yang kawin dengan laki laki warga negara asing dapat mempunyai kewarganegaraan ganda jika menurut hukum negara asal suaminya, istri memperoleh kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut.

Dengan perumusan seperti ini maka hukum negara Indonesia menunjukkan kewibawaannya dengan adanya inisiatif dari negara untuk berperan secara aktif untuk melindungi warga negaranya dengan tetap memberikan kewarganegaraan Indonesia, karena hal itulah sebenarnya yang menjadi salah satu kewajiban negara. Negara tidak menunggu negara lain memberikan kewarganegaraan kepada warga negara kita tetapi negara berperan aktif untuk tetap melindungi warga negaranya dengan tetap memberikan kewarganegaraan Indonesia.

## **F. Simpulan, Rekomendasi dan Implikasi.**

### **F.1. Simpulan**

Berdasarkan penelitian yang dilakukan maka simpulan yang dapat dikemukakan adalah :

- 1.1. Undang Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI belum menjamin hak kewarganegaraan perempuan karena terdapat inkonsistensi antara undang undang tersebut dengan peraturan lain secara vertikal, dan adanya disharmoni dengan

peraturan lain , karena dengan adanya inkonsistensi dan disharmoni peraturan perundangan, maka hukum tidak akan dapat mencapai tujuannya yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Inkonsistensi dalam hal ini disebabkan oleh adanya pemahaman yang berbeda dalam menerapkan asas keadilan bagi perempuan dalam pengaturan kewarganegaraan, dengan pemahaman asas keadilan menurut konsep perlindungan hak asasi perempuan, dan perbedaan penerapan konsep perlindungan HAM, dan kurangnya peran negara dalam memberikan perlindungan terhadap warga negaranya, khususnya perempuan WNI dalam perkawinan campuran. Inkonsistensi pengaturan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran terjadi karena UUNo. 12 Tahun 2006 tidak konsisten dengan UUDNRI tahun 1945 dalam hal ini Pasal 28 D ayat (4) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan dan Pasal 28 E ayat (1) yang antara lain menyatakan bahwa setiap orang berhak memilih kewarganegaraan. Sedangkan disharmoni antara peraturan perundangan terjadi antara UU No. 12 Tahun 2006 dengan UU No. 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segal Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW), UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM, UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

1.2. Dalam rangka mengatasi hal tersebut maka, perlu dilakukan reformulasi, reformulasi dalam rangka membentuk formulasi ideal dalam perlindungan hak perempuan dalam konteks hukum kewarganegaraan yang berkeadilan dilakukan berdasarkan Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945, perubahan pemahaman asas keadilan menurut konsep perlindungan hak asasi perempuan, dan pemahaman konsep perlindungan negara menjadi perlindungan global terhadap HAM , serta penerapan *affirmative action* dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran, agar tercipta formulasi ideal perlindungan hak perempuan dalam konteks hukum kewarganegaraan yang berkeadilan dalam perkawinan campuran, sebagai kelanjutan upaya penghormatan, perlindungan, pemenuhan dan penegakan hak asasi perempuan. Adapun bentuk penerapan *affirmative action* dalam pengaturan perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran adalah utamanya pada perubahan pasal 26 ayat (1) kalimat Perempuan Warga Negara Indonesia yang kawin dengan laki laki warga negara asing kehilangan kewarganegaraan Indonesia jika menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut, perlu diubah menjadi **Perempuan Warga Negara Indonesia yang kawin dengan laki laki warga negara asing dapat mempunyai kewarganegaraan ganda jika**

**menurut hukum negara asal suaminya, istri memperoleh kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut.**

Dengan perumusan seperti ini maka hukum negara Indonesia menunjukkan kewibawaannya dengan adanya inisiatif dari negara untuk berperan secara aktif untuk melindungi warga negaranya dengan tetap memberikan kewarganegaraan Indonesia, karena hal itulah sebenarnya yang menjadi salah satu kewajiban negara. Negara tidak menunggu negara lain memberikan kewarganegaraan kepada warga negara kita tetapi negara berperan aktif untuk tetap melindungi warga negaranya dengan tetap memberikan kewarganegaraan Indonesia.

## **F.2. Rekomendasi**

Hak kewarganegaraan perempuan merupakan HAM Perempuan yang merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia. Negara mempunyai kewajiban untuk menghormati, melindungi, memenuhi dan menegakkan HAM. Hak kewarganegaraan Perempuan sebagai HAM Perempuan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan serta penegakannya dapat dilakukan dengan cara cara yang khusus, sebagaimana sudah diatur dalam CEDAW. Indonesia sebagai negara hukum sekaligus negara anggota PBB yang telah meratifikasi CEDAW dapat melakukan tindakan khusus sementara (*affirmative action/temporary special measure*) untuk mewujudkan kesetaraan atau



persamaan substantif atau kesetaraan *de jure* dan *de facto* bagi perempuan melalui peraturan hukum.

Berdasarkan hal tersebut direkomendasikan untuk melakukan perubahan terhadap pasal 26 ayat (1) UU No.12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan RI. Perubahan tersebut pada intinya untuk memberikan keleluasaan bagi perempuan dalam perkawinan campuran yang harus mengikuti kewarganegaraan suami dengan memberikan kesempatan untuk dapat berkewarganegaraan ganda, untuk lebih menjamin perlindungan hak kewarganegaraan perempuan.

### **F.3. Implikasi Teoritis dan Implikasi Praktis**

#### **3.1. Implikasi Teoritis.**

Pada tataran teoritis, agar dapat dilakukan upaya reformulasi perlindungan hak perempuan dalam konteks hukum kewarganegaraan yang berkeadilan, maka beberapa hal yang dapat dilakukan adalah :

- 3.1.1 Memberikan makna perlindungan HAM yang lebih luas, bahwa masalah HAM adalah masalah universal, maka perlindungan HAM adalah perlindungan global yaitu ketika negara tidak bergerak untuk memberikan perlindungan kepada warga negaranya maka negara lain akan masuk untuk memberikan perlindungan. Berkaitan dengan hal tersebut apakah negara akan membiarkan warga negaranya diurus oleh negara lain.

3.1.2 Upaya reformulasi perlindungan hak kewarganegaraan perempuan melalui peraturan perundang undangan yang disertai dengan pengkajian terhadap prinsip prinsip dasar perlindungan HAM, dalam hal ini adalah HAM perempuan, dan berdasarkan prinsip prinsip CEDAW, dapat menjadi jalan untuk melakukan identifikasi terhadap peraturan perundangan yang lain apakah suatu peraturan yang nampak netral dan tidak diskriminatif menimbulkan dampak yang diskriminatif bagi perempuan, dan apabila hal ini terjadi maka dapat dilakukan melalui *affirmatif action*, untuk mempercepat tercapainya persamaan *de facto* antara laki laki dan perempuan.

3.1.3 Upaya reformulasi perlindungan hak perempuan melalui peraturan perundang - undangan dengan penerapan asas kewarganegaraan ganda bagi perempuan dalam perkawinan campuran dapat diikuti dengan pengkajian terhadap penerapan asas kewarganegaraan ganda dalam pengaturan kewarganegaraan dan berbagai aspeknya sebagai kecenderungan global.

### 3.2. Implikasi Praktis.

Pada tataran implikasi praktis upaya reformulasi perlindungan hak perempuan dapat dilakukan dengan cara;

3.2.1. Melakukan pengkajian dan penelitian berkaitan dengan perlindungan HAM khususnya HAM perempuan lebih khusus lagi

hak kewarganegaraan perempuan dan segala aspek yang berkaitan dengan asas kewarganegaraan ganda.

3.2.2 Meneruskan hasil pengkajian dan penelitian melalui saluran yang resmi dalam bentuk Rancangan Perubahan Undang Undang Kewarganegaraan RI baik melalui DPR atau Kementerian Hukum dan HAM agar masuk dalam Program Legislasi Nasional.

3.2.3 Melakukan perubahan Undang Undang No 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI dengan;

- a. pengaturan kewarganegaraan yang lebih memberikan perlindungan HAM kepada warga negaranya khususnya HAM perempuan.
- b. pengaturan kewarganegaraan yang lebih memberikan perlindungan kepada hak kewarganegaraan perempuan.
- c. menerapkan asas kewarganegaraan ganda dalam pengaturan kewarganegaraan bagi perempuan WNI dalam perkawinan campuran.

## DAFTAR PUSTAKA

- Achie Sudiarti Luhulima, 2006, *Hak Perempuan Dalam Konstitusi Indonesia, dalam Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, ed Sulistyowati Irianto, Jakarta : Nzaid, The Convention Watch, Universitas Indonesia dan Yayasan Obor.
- Asep Kurnia, 2012, *Panduan Praktis Mendapatkan kewarganegaraan Ri*, Jakarta; PT Gramedia Pustaka Utama
- B. Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia, (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Yogyakarta; Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- B. Arief Sidharta, 2010, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung; Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
- Bagir Manan, 2006, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No 12 Tahun 2006*, Yogyakarta ; FH UII Press.
- Bagir Manan dkk, 2011, *Perkembangan Pemikiran dan pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jakarta; Yayasan Hak asasi Manusia, Demokrasi Dan Supremasi Hukum.
- Carlton Clymer Rodee, 2000, *Pengantar ilmu Politik*, terjemahan Zulkifly Hamid, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Departemen Hukum dan HAM Dirjen HAM, 2008, *Pedoman Pemenuhan Hak Asasi Manusia bagi Perempuan*, Jakarta.
- Gunawan Setiardjo, 1993, *Hak Hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Yogyakarta : Kanisius.
- J.A Rawls, 1973, *Theory of Justice*, London : Oxford University Press.
- J.J. Burggink, 1996, *Pengertian pengertian Dasar dalam Teori Hukum* (Alih Bahasa Arief Sidharta), Bandung; P.T. Citra Aditya Bhakti.
- J.Djohansjah, 2008, *Reformasi MA Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta ; Kesaintblanc.
- Jimly Asshiddiqie, 2011, *Kewarganegaraan : Konstruksi Hukum Keindonesian*, Makalah Simposium Ke Indonesiaan dan Kewarganegaraan, Jakarta :LIPI, [www.jimly.com](http://www.jimly.com)
- John. J. Patric The Concept of Citizenship in Education or Democracy.ERIC Digest . <http://www.ericdigest.org/2000-1/democracy> .html
- Koerniatmanto Soetoprawiro, 1994, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian*, Jakarta ; PT Gramedia Pustaka Utama.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2008, *Kompilasi Instrumen HAM Internasional*, Jakarta , Komnas HAM Press.
- Komnas HAM, 2000, *Referensi Fundamental Diskursus Hukum Kewarganegaraan*, Cet I, Jakarta ; Komnas HAM.
- M Indardi Kusuma, et. Al, 2000, *Diskriminasi Warga Negara dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta : Komnas HAM,
- Majda El-Muhtaj, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta : Kencana.
- Moh . Mahfud MD, 2010 *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu Jakarta* ; Rajawali Pers.
- Mukti FajarND dan Yulianto Ahmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Muladi, 1997, *“Penegakan Hak Asasi Manusia dalam Hukum Positif di Indonesia.” Dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Hak Asasi Dalam Perspektif Budaya Indonesia*, Jakarta; Gramedia Pustaka Utama.
- Nuning Hallett, 2006, *Perempuan dan Kewarganegaraan : Status Kewarganegaraan Perempuan Dalam Perkawinan Campur, dalam Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, ed Sulistyowati Irianto, Jakarta : Nzaid, The Convention Watch, Universitas Indonesia dan Yayasan Obor.
- RG Kartasapoetra, 1987, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta ; Bina Aksara,
- R. M Mac Iver , 1960, *The Modern State*, New York; Oxford University Pers.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia,

- Satjipto Rahardjo, 2007, *Mendudukan Undang-Undang Dasar (Suatu Pembahasan dari Optik Hukum Umum)*, Cetakan 1, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Subandi Al Marsudi, 2003, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi*, edisi revisi, Jakarta; Rajagrafindo Persada.
- Sudikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Sulistyowati Irianto, 2011, *Akses Keadilan dan Migrasi Global, Kisah Perempuan Indonesia Pekerja Domestik di Uni Emirat Arab*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Sulistyowati Irianto, 2009, *Meretas Jalan Keadilan Bagi Kaum Terpinggirkan dan Perempuan : Suatu Tinjauan Socio-Legal*”, Jakarta ; Universitas Indonesia.
- Sunaryati Hartono, 1991, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Tundjung Herning Sitabuana, 2011, *Penyelesaian Masalah Diskriminasi Terhadap Etnis Cina, Disertasi*, Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Undip.
- Soetandyo Wignyosoebroto, 2011, *Ragam Ragam penelitian Hukum, dalam Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, ed Sulistyowati Irianto dan Sidharta, Jakarta ;Yayasan Pustaka Obor,Indonesia.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, CV Rajawali
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI PRESS

## CURICULUM VITAE

### 1. Identitas Pribadi

- a. Nama : Amalia Diamantina, S.H.,MHum
- b. Tempat Tanggal Lahir : Semarang, 20 Agustus 1963.
- c. Alamat : Jl. Sapta Prasetya Utara VI /104 Semarang
- d. Telepon : 08122814753
- e. Alamat Email : [amaliadiamantina.undip@gmail.com](mailto:amaliadiamantina.undip@gmail.com)
- f. Pekerjaan : Dosen FH Undip
- g. Golongan/Pangkat : IV B/Pembina TK I
- h. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- i. Pendidikan : S1 FH Undip Lulus Tahun 1987  
S2 Magister Ilmu Hukum Undip Lulus Tahun 2001  
S3 Program Doktor Ilmu Hukum Undip
- j. Nama Suami : Eko Sunarto, S.H.
- k. Nama Anak : 1. Guntur Aditama, S.H., M.H – Ekklesia Widiastuti, SH  
2. Awan Yogatama, S.E.

### 2. Riwayat Penelitian

- a. Pelaksanaan Pengaturan Ijin Bagi Tenaga Kerja Asing di Kota Semarang.  
Anggota Peneliti. Tahun 1999.
- b. Pelaksanaan Pengaturan ijin Usaha Perikanan di Jawa Tengah, Anggota Peneliti  
Tahun 2000.
- c. Penegakan Hukum Pidana Di Bidang Perikanan. Ketua Peneliti. Tahun 2000
- d. Peningkatan Pendapatan Melalui Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Jawa  
Tengah. Anggota Peneliti. Tahun 2003.

- e. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Kudus Dalam Menentukan PAD. Anggota Peneliti. Tahun 2005
- f. Tingkat Pemahaman Masyarakat Terhadap UU Lalu Lintas di Kota Semarang. Anggota Peneliti. Tahun 2006.
- g. Tingkat Pemahaman Masyarakat Terhadap Sistem Kewarganegaraan Berdasarkan UUDNRI Tahun 1945 di Kabupaten Brebes. Anggota Peneliti. 2007.
- h. Penanganan Perempuan Korban KDRT di Kota Semarang. Anggota Peneliti. Tahun 2008.
- i. Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Legislatif. Anggota Peneliti. Tahun 2009.
- j. Kinerja Badan Legislasi DPR RI dalam Program Legislasi Nasional. Ketua Peneliti. Tahun 2010.
- k. Implementasi Asas Ius Sanguinis dalam UU No. 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan RI sebagai Upaya Menghapus Diskriminasi. Ketua Peneliti. Tahun 2010.
- l. Implementasi Asas Kewarganegaraan Ganda Secara Terbatas dalam Pengaturan Kewarganegaraan. Ketua Peneliti. Tahun 2011.
- m. Pelaksanaan Pemberian Penegasan Status Kewarganegaraan pada Kantor Wilayah Hukum dan HAM Jateng. Ketua Peneliti. Tahun 2011.
- n. Pelaksanaan Pemberian Fasilitas Keimigrasian sebagai WNI yang Berkewarganegaraan Ganda pada Kantor Imigrasi Semarang. Ketua Peneliti. Tahun 2011.

### **3. Publikasi Ilmiah/ Buku**

- a. Pencatatan Kelahiran Pada Kantor Catatan Sipil, Masalah Masalah Hukum, 1996.
- b. Implementasi pasal 22 Undang Undang Dasar 1945 dalam Praktek

- Ketatanegaraan. Masalah Masalah Hukum, 2004
- c. Fungsi UUD 1945 dalam Kehidupan Ketatanegaraan, Media Hukum, 2006
  - d. Implementasi Ius Sanguinis dalam pengaturan Kewarganegaraan RI, Masalah Masalah Hukum, 2007.
  - e. Pendaftaran Kewarganegaraan menurut UU No. 12 Th 2006, Masalah Masalah Hukum,2008
  - f. Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Masalah Masalah Hukum,2010
  - g. Membangun Sistem Hukum Kewarganegaraan RI yang berperspektif Perlindungan Anak, Masalah Masalah Hukum,2013
  - h. Protection To Child Citizenship Right In Mixed Marriage In Indonesia, South East Asia Journal Of Contemporary Business Economic and Law, 2014
  - i. Hak Kewarganegaraan Perempuan di Indonesia, Penerbit : Semarang, Pustaka Magister, 2015.

#### **4. Seminar/Lokakarya**

- a. Peran Serta Wanita dalam Pembentukan Hukum Nasional Menuju Era Industrialisasi, FH UNDIP, 1993, Peserta
- b. Peran MPR dalam Ketatanegaraan RI, Universitas Slamet Riyadi,1998, Peserta
- c. Lokakarya Pengelolaan Jurnal Ilmiah, UNDIP,2001, Peserta
- d. Lokakarya Penulisan Artikel Ilmiah, Universitas Negeri Malang, Peserta,2002.
- e. Pemilihan Presiden Secara Langsung, Universitas Muhammadiyah Solo, 2003, Peserta.
- f. Lokakarya Penyusunan Kurikulum Asosiasi Pengajar HTN, UNSOED, 2003, Peserta
- g. Mencari Format Imbal Balik Prestasi Bagi Masyarakat dalam Pembiayaan Pelayanan Administrasi melalui Hasil Pajak dan PNBK, FH UNDIP,



- 2007, Peserta
- h. Memperkuat Eksistensi DPD RI, FH UNDIP – DPD RI, 2008, Peserta
  - i. Saresehan RUU RI Tentang SUSDUK MPR DPR DPD DPRD, FH UNDIP, 2008, Peserta
  - j. Sunset Policy 2008 dalam Perspektif Kepatuhan Wajib Pajak, FH UNDIP, 2008, Peserta
  - k. Pancalonan Presiden & Wapres, FH UNDIP, 2009, Peserta
  - l. Suap Mafia Peradilan Penegakan Hukum dan Pembaharuan Hukum Pidana, FH UNDIP – KY RI,, 2010, Peserta
  - m. Semiloka Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, UNDIP -MKRI, 2011, Peserta
  - n. Asean Community in Global Community in Nation, FH UNDIP, 2011, Peserta
  - o. Acces to Justice, FH UNDIP-Van Vollenhoven Inst, 2011, Peserta
  - p. Resent Issues In Comparative Law, UNDIP-Flinders- San Carlos, 2011, Peserta
  - q. Pendidikan Hukum yang Berkarakter Indonesia, FH UNDIP, 2012, Peserta
  - r. Pancasila sebagai Landasan Batu Uji dalam Pengelolaan Kehidupan Bernegara, berbangsa, bermasyarakat, UNDIP- MKRI, 2012, Peserta.
  - s. Law and Gender, International Law and 3rd World, FH UNDIP- UKM, 2012, Peserta.
  - t. Correlation of Customary Law and Religious Law to State Law in Asia and South East Asian Countries, UNDIP- TOYO University- Centre of Asian Studies, 2012, Peserta
  - u. Aktualisasi – Implementasi Pancasila sebagai Filosofi Gronslag dalam berbangsa dan bernegara, Pusat Kajian Konstitusi Undip – MKRI, 2013, Peserta
  - v. Ethical Approach in Business, Economics and Law For Sustainable Development, KLIBEL Conference, 2014, Presenter.