

# DEMOKRATISASI KEWARGANEGARAAN GANDA TERBATAS BAGI PERKAWINAN CAMPURAN DALAM PERSPEKTIF NILAI-NILAI PANCASILA

Febrian<sup>1</sup>, Putu Samawati<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya  
Jl. Srijaya Negara Bukit Besar Palembang, 30139  
[febrian@fh.unsri.ac.id](mailto:febrian@fh.unsri.ac.id)

<sup>2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya  
Jl. Srijaya Negara Bukit Besar Palembang, 30139  
[putusamawati@fh.unsri.ac.id](mailto:putusamawati@fh.unsri.ac.id)

## **Abstract**

*Mixed marriages between Indonesian citizens (WNI) and foreign citizens (WNA) apply to two different legal systems. Indonesia adheres to a single citizenship system. Ownership of a single citizen has many legal issues ranging from issues of violation of civil rights, political rights, economic rights, and social rights. The discourse on the implementation of limited dual citizenship for mixed marriages is one of the efforts to minimize these legal problems. The fundamental thing that must study is whether the discourse of limited citizenship for diverse marriages does not conflict with the values of Pancasila as the State Foundation. The study uses a normative method through library research based on primary data (legal materials) using a statutory and philosophical approach. The analysis was carried out qualitatively with the technique of concluding inductively. Pancasila, as the basis of the state, provides a benchmark in its values which seeks to provide complete protection for every citizen. Welfare guarantees and protection for citizens are the basis for the possible application of limited dual citizenship status for mixed marriages.*

**Keywords:** Dual Citizenship; Mixed Marriage; Pancasila

## **Abstrak**

Perkawinan Campuran yang terjadi antara Warga Negara Indonesia (WNI) dengan Warga Negara Asing (WNA) berlaku dua sistem hukum yang berbeda. Indonesia menganut sistem kewarganegaraan tunggal. Kepemilikan warga negara tunggal memiliki banyak persoalan hukum mulai dari persoalan pelanggaran hak sipil, hak politik, hak ekonomi, dan hak sosial. Wacana pemberlakuan kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran merupakan salah satu upaya untuk meminimalisasi persoalan hukum tersebut. Hal mendasar yang harus dikaji adalah apakah wacana kewarganegaraan terbatas bagi perkawinan campuran tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara. Kajian tersebut dilakukan dengan metode normatif melalui penelitian kepustakaan yang bersumber pada data primer (bahan hukum) dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan filsafat. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan teknik penarikan kesimpulan secara induktif. Pancasila sebagai dasar negara memberikan patokan dalam nilai-nilainya yang pada dasarnya berupaya memberikan perlindungan yang utuh bagi setiap warga negaranya. Jaminan kesejahteraan dan perlindungan bagi warga negara menjadi dasar bagi dimungkinkannya keberlakuan status kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran.

**Kata Kunci :** Kewarganegaraan Ganda; Perkawinan Campuran; Pancasila

## A. Pendahuluan

Status kewarganegaraan merupakan hak asasi manusia yang bersifat universal, hal ini dibuktikan dengan ditetapkannya dalam Konstitusi Republik Indonesia UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 28D ayat (4), yang menyatakan bahwa “kewarganegaraan merupakan hak setiap orang”. Status kewarganegaraan menjadi penting bagi setiap orang agar kedudukannya sebagai subjek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban, sehingga dapat dijamin oleh negara. Terutama dalam lalu lintas hukum Internasional, status kewarganegaraan dapat menjadi jembatan bagi setiap warga negara dalam pergaulan internasional (Asshiddiqie, 2011). Status kewarganegaraan ini juga sebagai jaminan kepastian bagi negara untuk memberikan perlindungan kepada warganya.

Sebagai suatu negara, Indonesia juga memiliki aturan mengenai keberlakuan status kewarganegaraan. Pengaturan mengenai kewarganegaraan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Pada dasarnya sistem kewarganegaraan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem kewarganegaraan tunggal (Manan, 2011). Pengecualian diberikan kepada anak yang lahir dari orang tua berkewarganegaraan Indonesia dan berkewarganegaraan asing, terbatas hingga umur 18 tahun anak tersebut dapat memiliki kedua kewarganegaraan orang tuanya. Setelah anak tersebut berumur di atas 18 tahun, ia harus memilih dan menentukan salah satu kewarganegaraan. Fakta yang banyak terjadi khususnya bagi WNI yang berada di negara lain dan telah melakukan pernikahan dengan WNA, status kewarganegaraan tunggal yang dimilikinya berdampak pada pemenuhan dan perlindungan hak yang mendapatkan perlakuan yang dirasakan tidak adil. Sebagai analogi WNI yang berada di luar negeri tersebut melahirkan anak-anak di luar negeri. Apabila kondisi peraturan tentang status kewarganegaraan Indonesia dengan negara dimana WNI tersebut tinggal

menganut sistem kewarganegaraan yang sama, tentu hal ini tidak akan menimbulkan persoalan. Kondisi menjadi berbeda jika kedua negara memiliki sistem yang berbeda. Perbedaan pemberlakuan sistem kewarganegaraan antara WNI dengan negara dimana WNI itu tinggal, sudah dapat dipastikan akan menimbulkan suatu persoalan hukum yang berdampak pada kepemilikan status kewarganegaraan ganda (*double citizenship*) atau malah justru kehilangan kewarganegaraan sama sekali.

WNI yang menjalani perkawinan campuran dengan WNA dalam kesehariannya menghadapi beberapa permasalahan, khususnya yang berkaitan dengan hak dan kewajibannya yang harus dijalani. Pengalaman yang terjadi pada Ny. NM menikah dengan seorang WNA asal Amerika Serikat, mereka menikah di Indonesia dan tinggal 5 tahun di Indonesia karena suami bekerja di salah satu perusahaan Amerika di Jakarta. Setelah kontrak kerja suami habis, mereka kembali ke Amerika dan mereka baru dikaruniai dua orang anak ketika sudah berdomisili di Amerika, Ny. NM masih memegang status kewarganegaraan Indonesia. Di Amerika beberapa kali Ny. NM mencoba untuk melamar beberapa pekerjaan, selalu tidak mendapatkan tempat padahal gelar S-2 diperolehnya dari salah satu Universitas Terkemuka di Amerika. Alasan yang dikemukakan oleh perusahaan karena Ny. NM berstatus WNI (bukan warga negara Amerika). Persoalan lain juga dihadapi Tn. DK yang menikahi wanita WNA, istrinya hanya mendapatkan izin tinggal di Indonesia, meskipun negara asal istrinya mengizinkan untuk memperoleh 2 kewarganegaraan. Indonesia menganut sistem kewarganegaraan tunggal berdampak pada kondisi istri Tn. DK yang tidak dapat memiliki status sebagai WNI, sehingga ia tidak bisa bekerja di Indonesia, dan harus melakukan pelaporan administrasi setiap tahun untuk perpanjangan izin tinggal di Indonesia turut suami.

Persoalan status kewarganegaraan ini menjadi pemikiran yang seringkali dibahas karena ini menyangkut hak asasi manusia yang seharusnya mendapatkan perlindungan. Pada konteks kenegaraan status kewarganegaraan seseorang menentukan kedudukan yang bersangkutan dalam mendapatkan jaminan pemenuhan hak-haknya dan perlindungan terhadap hak-haknya. Atas dasar hal tersebut, sejak tahun 2015 Asosiasi Persatuan Perkawinan Campuran (PerCa) dan Diaspora Indonesia mengusulkan kewarganegaraan ganda terbatas bagi WNI yang melakukan perkawinan campuran (Wahyudiyanta, 2015). Tahun 2020 usulan mengenai status kewarganegaraan ganda untuk keluarga perkawinan campuran juga diajukan oleh Aliansi Pelangi Antar Bangsa (APAB). Berbagai dukungan dan permohonan untuk mempertimbangkan pengaturan mengenai kewarganegaraan ganda terbatas bagi pelaku perkawinan campuran merupakan bentuk demokratisasi yang dijalankan dalam suatu konsep negara demokrasi seperti Indonesia.

Demokratisasi adalah upaya untuk mengakomodasi persoalan-persoalan publik yang mengarah pada bentuk pemerintahan yang responsif. Hal ini ditegaskan oleh Goetz dan Gaventa, yang menyatakan bahwa terwujudnya pemerintah yang responsif pada umumnya akan berhubungan erat dengan keberadaan sistem pemerintahan demokratis, dimana salah satu indikator yang menentukan terhadap responsif atau tidaknya suatu pemerintahan terletak kepada daya tanggap atau sikap reaktif pemerintah dalam menyikapi persoalan-persoalan yang tengah dihadapi oleh masyarakatnya melalui penerapan kebijakan dan/atau regulasi secara efektif, terukur, dan tepat sasaran (Goetz dan Gaventa, 2001). Globalisasi sebagai bentuk perkembangan zaman telah menyatukan manusia antar bangsa atau negara, dan setiap bangsa atau negara tidak dapat lagi begitu kaku dalam menerapkan aturan kehidupan warganya (Newman, 2005). Kondisi ini juga berkaitan dengan persoalan status kewarganegaraan yang dialami oleh pasangan perkawinan

campuran. Pergerakan pemerintah yang responsif atas usulan dan permohonan warganya menjadi indikator apakah negara mampu menjalankan sistem demokrasi dalam pemerintahannya.

Demokrasi dalam bernegara merupakan realisasi dari dasar negara Indonesia Pancasila khususnya sila keempat. Demokrasi ini harus dilaksanakan dalam semua aspek kehidupan bagi negara Indonesia, dilaksanakan menyeluruh baik oleh pemerintah maupun oleh rakyat/warga. Dengan kata lain demokrasi tidak dapat berjalan *in vacuum*, maksudnya demokrasi tidak dapat terjadi hanya pada sektor kehidupan politik saja, sementara sektor-sektor kehidupan lainnya tidak demokratis (Held, 1987). Pelaksanaan demokrasi yang menyeluruh pada semua aspek kehidupan bernegara menerapkan tiga dimensi demokrasi, yaitu dimensi kompetisi, dimensi partisipasi, dan dimensi kebebasan. Ketiga dimensi ini akan membuka peluang bagi berkembang dan tumbuhnya proses demokratisasi yang dapat menguatkan hak-hak warga negara dalam mengekspresikan aspirasinya. Hal ini berarti secara praktis demokrasi yang paling substansial adalah negara wajib melindungi rakyat, utamanya dalam merepresentasikan hak-hak kewargaan mereka, lebih utama lagi dalam menyelenggarakan terciptanya hak-hak dasar hidup yang layak.

Wacana kewarganegaraan ganda terbatas menjadi perhatian dalam kajian hukum kewarganegaraan dan hukum perkawinan. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah kajian sinkronisasi wacana kewarganegaraan ganda terbatas tersebut dengan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila. Indikator Nilai-nilai yang terdapat dalam kelima sila Pancasila menjadi kajian utama yang menjadi fokus bahasan untuk melihat apakah wacana kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran tidak bertentangan dengan Pancasila sebagai Dasar Negara Indonesia.

## B. Metode Penelitian

Kajian tentang persoalan kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran dalam perspektif nilai-nilai Pancasila menggunakan jenis penelitian normatif atau penelitian doktrinal, yang melihat hukum sebagai sistem normatif dalam menjawab permasalahan dari segi asas-asas dan norma hukum (Soejono dan Abdurrahman, 2003). Penelitian ini akan fokus pada kajian hukum positif, dalam arti menghimpun, memaparkan, menyistematiskan, menganalisis, menafsirkan dan menilai norma-norma hukum positif yang sifatnya memberikan gambaran tentang rasionalisasi konstruksi keabsahan dari status kewarganegaraan ganda dalam perkawinan campuran antara WNI dan WNA (Sidharta, 2001). Analisis dilakukan secara kualitatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang menggunakan legislasi dan regulasi (Marzuki, 2005), khususnya dengan menghubungkan pada indikator nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara Indonesia. Pendekatan filosofis (*legal philosophy approach*) juga dipergunakan dalam analisis, tujuannya untuk menganalisis asas-asas hukum berikut dasar pemikiran lahirnya suatu norma hukum yang terkait dengan eksistensi dan perkembangan konflik nilai-nilai dalam memahami persoalan status kewarganegaraan pada perkawinan campuran antara WNI dengan WNA dan fungsi hukum dalam menyerasikannya (Darmodiharjo dan Shidarta, 1995). Hasil analisis akan memunculkan suatu kesimpulan tentang keberlakuan nilai-nilai Pancasila yang selaras atau bertentangan dengan wacana kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran, yang menjawab permasalahan secara induktif (Sunggono, 2007).

### C. Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (UU Kewarganegaraan), Kewarganegaraan didefinisikan sebagai “segala ihwal yang berhubungan dengan negara.” Artinya,

segala sesuatu yang berkaitan dengan kewarganegaraan akan selalu berhubungan dengan negara. Sedangkan warga negara berdasarkan Pasal 1 ayat (1), adalah warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. UU Kewarganegaraan RI pada Pasal 4 menerapkan bahwa yang dapat menjadi WNI adalah:

- 1) setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum Undang-Undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia;
- 2) anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia;
- 3) anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing;
- 4) anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia;
- 5) anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut;
- 6) anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia;
- 7) anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia;
- 8) anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin;
- 9) anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu

- lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;
- 10) anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui;
  - 11) anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya;
  - 12) anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan;
  - 13) anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia

Selain ke-13 jenis kelompok yang dapat dinyatakan sebagai warga negara Indonesia berdasarkan Pasal 4 di atas, ada beberapa kelompok yang dapat memperoleh status kewarganegaraan Indonesia, yaitu:

- 1) Orang asing yang telah berjasa kepada negara Republik Indonesia atau dengan alasan kepentingan negara dapat diberi kewarganegaraan Republik Indonesia oleh Presiden setelah memperoleh pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat RI, kecuali dengan pemberian kewarganegaraan tersebut mengakibatkan yang bersangkutan berkewarganegaraan ganda (Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006).
- 2) Anak yang belum berusia 18 tahun atau belum kawin, berada dan bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia dari ayah atau ibu yang memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan sendirinya berkewarganegaraan Indonesia. Anak warga negara asing yang belum berusia 5 tahun yang diangkat secara sah menurut penetapan pengadilan sebagai

anak oleh Warga Negara Indonesia memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia (Pasal 21 ayat (1) dan (2)).

Berdasarkan aturan yang ditetapkan oleh UU Kewarganegaraan RI, maka pasangan yang melakukan perkawinan campuran tidak dapat memperoleh status kewarganegaraan ganda karena berdasarkan Pasal 26 Ayat (1) dan Ayat (3) menyatakan bahwa (1) perempuan WNI akan kehilangan status kewarganegaraannya apabila menikah dengan laki-laki WNA yang mana negara suaminya mengharuskan kewarganegaraan istri sama dengan kewarganegaraan suami. (3) Apabila perempuan WNI tersebut masih ingin mempertahankan status WNI-nya maka ia harus membuat pernyataan. Pasal ini menegaskan bahwa bagi pasangan yang melakukan perkawinan campuran diberlakukan asas kewarganegaraan tunggal ikut warganegara suaminya atau mempertahankan status WNI-nya. Begitu juga apabila laki-laki WNI menikah dengan perempuan WNA, istrinya tidak otomatis mengikuti kewarganegaraan suaminya yang WNI, ia harus mengajukan permohonan pindah kewarganegaraan dan melepas kewarganegaraan asalnya (Arliman S, 2017).

Perkawinan campuran menurut Pasal 57 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UUP) adalah perkawinan antar warga negara Indonesia dan warga negara asing, karena berlainan kewarganegaraan tentu saja hukum yang berlaku bagi mereka juga berlainan. Angka perkawinan campuran antara WNI dengan WNA diperkirakan lebih dari 3 juta orang (Luthan, 2015). Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh Juliani W. Luthan, Ketua Lembaga Masyarakat Perkawinan Campuran Indonesia (Perca), “banyak persoalan-persoalan yang dihadapi oleh para WNI yang melakukan perkawinan campuran, mulai dari persoalan administrasi kependudukan, izin tinggal, tidak dapat memiliki properti, hingga kehilangan hak asuh terhadap anaknya karena memiliki kewarganegaraan yang berbeda. Di lain sisi peran pemerintah dalam memberikan

perlindungan hukum atas persoalan-persoalan tersebut masih dinilai minim” (Al-Amin, 2015).

Banyak persoalan yang dihadapi oleh pasangan perkawinan campuran antara WNI dan WNA. Berikut hasil rangkuman beberapa persoalan hukum yang terjadi dalam perkawinan campuran yang dialami oleh pasangan yang memiliki perbedaan kewarganegaraan antara lain:

- 1) Para istri WNA yang bersuamikan WNI tidak dapat bekerja di Indonesia, karena keberadaannya di Indonesia hanya izin tinggal bersama suami dan anak-anaknya bukan karena izin bekerja. Kondisi di lapangan ada beberapa suami yang mengalami suatu kejadian (misalnya; meninggal dunia, sakit berkepanjangan, cacat, dan sebagainya) yang berdampak pada kondisi suami tidak dapat beraktivitas dalam mencari nafkah atau malah dicerai, maka istri tidak dapat mandiri mencari nafkah karena tidak memiliki izin tersebut (Dhani, 2015).
- 2) WNA tidak diperbolehkan untuk memiliki tanah atau rumah atau bangunan di wilayah hukum Indonesia (Septiawan, 2017).
- 3) WNA yang mengikuti pasangannya tinggal di Indonesia memerlukan *exit re-entry permit* (Dhani, 2015).
- 4) WNA tidak dapat memperoleh status WNI, meskipun di negara asalnya memberlakukan kewarganegaraan ganda (Nurhidayat, 2016).
- 5) Seorang ibu WNI memerlukan izin dari kementerian terkait untuk memperoleh hak asuh atas anaknya (WNA) yang di bawah umur. Setelah izin keluar visa izin tinggal harus diambil di KBRI di luar negeri dimana si-anak tercatat sebagai warga negara (Marsella, 2015).
- 6) Izin tinggal terbatas yang diberlakukan terhadap anak-anak WNA hanya berlaku satu tahun, dapat diperpanjang setiap tahunnya. Selain itu setiap ke luar negeri anak WNA tersebut memerlukan *re-entry visa* (Nurhidayat, 2016).

- 7) Istri WNI tidak dapat mensponsori suami dan anak-anaknya untuk mengajukan izin tinggal di Indonesia (Nurhidayat, 2016).
- 8) Istri WNI kehilangan haknya untuk bekerja di instansi pemerintahan Republik Indonesia, tidak dapat berpolitik praktis, dan tidak dapat menjadi anggota DPR atau MPR (Nurhidayat, 2016).
- 9) Istri WNI tidak dapat mewarisi tanah atau bangunan yang dimilikinya kepada suami dan anak-anaknya apabila dia meninggal dunia (Rampay, 2015).
- 10) Bagi anak-anak WNA apabila sudah dewasa tidak dapat bekerja di Indonesia, kecuali mendapat izin bekerja dari kementerian terkait (Marsella, 2015).
- 11) Keluarga terpisah, hal ini terjadi karena sulitnya mendapat izin bagi suami WNA dan anak-anak WNA di Indonesia (Marsella, 2015).
- 12) Asas kewarganegaraan tunggal yang dianut Indonesia, berdampak pada istri WNI yang tinggal di luar negeri sulit memperoleh pekerjaan, dan tidak mendapatkan perlindungan hukum apabila menghadapi perceraian atau suaminya meninggal dunia (Amalia dan Dharmawan, 2013).

Berbagai persoalan hukum dalam perkawinan campuran bermuara pada keberadaan status kewarganegaraan tunggal yang dianut oleh Indonesia. Revisi terhadap Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006, khususnya yang berkaitan dengan status kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran menjadi harapan bagi WNI yang melakukan perkawinan campuran. Harapannya negara dapat memberikan perlindungan dan jaminan akan hak-hak serta kemudahan dalam mendapatkan akses jaminan fasilitas ketika berada di negara lain.

Konsep demokratisasi status kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran dapat memberikan ruang bagi WNI yang menikah dengan WNA untuk memiliki kewarganegaraan

ganda, yaitu warga negara dia sendiri dan warga negara pasangannya. Gagasan kewarganegaraan ganda terbatas ini juga disampaikan oleh Sulistyowati Irianto yang menyatakan bahwa “Perempuan berhak mempertahankan status kewarganegaraannya serta hak-hak yang melekat di dalamnya tanpa memandang status perkawinan (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia). Bagi perempuan WNI, apabila ia mendapatkan kewarganegaraan dari negara suaminya hal tersebut tidak boleh menghapus kewarganegaraan Indonesia, kecuali atas permintaan yang bersangkutan” (Irianto, 2006). Pernyataan ini menegaskan bahwa sudah sepatutnya negara mempertimbangkan persoalan kewarganegaraan ganda terbatas bagi pelaku perkawinan campuran dalam tatanan hukum kewarganegaraan Indonesia.

Prinsip kebebasan dan kesetaraan menjadi dasar dalam membuka wacana kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran antar WNI dan WNA sebagai bentuk berperannya negara demi memberikan perlindungan bagi warganya. Konsep demokratisasi kewarganegaraan ganda terbatas khusus bagi WNI yang melakukan perkawinan campuran dengan WNA merupakan bentuk keterlibatan peran negara yang memberikan perlindungan terhadap warganya. Perlindungan yang diberikan oleh negara kepada warganya merupakan realisasi dari negara kesejahteraan yang menghendaki peran negara dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya baik materiel maupun spiritual sebagai realisasi dari tujuan dibentuknya negara Indonesia pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Realisasinya dapat dilakukan dalam bentuk melakukan revisi UU Kewarganegaraan RI.

Sebelum melakukan revisi pengaturan mengenai kewarganegaraan ganda terbatas bagi pelaku perkawinan campuran, terlebih dahulu harus diulas secara mendasar. Salah satunya perlu dilakukan pengkajian

berdasarkan Pancasila sebagai falsafah dasar negara Republik Indonesia. Pengaturan status kewarganegaraan terbatas bagi perkawinan campuran harus selaras dengan nilai-nilai Pancasila. Secara filosofis setiap pembentukan peraturan perundang-undangan hendaknya memperhatikan asas-asas yang bersumber pada nilai-nilai Pancasila terjabarkan dalam indikator Pancasila. Setiap sila memiliki indikator masing-masing yang berfungsi sebagai patokan dalam melihat apakah suatu konsep yang akan diaplikasikan selaras atau tidak dengan Pancasila.

Indikator nilai-nilai Pancasila menjadi patokan dan arahan bagi penyusunan aturan status kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran. Pada prinsipnya wacana pengaturan kewarganegaraan ganda terbatas diperlukan dalam perkembangan hukum kewarganegaraan yang mengikuti perkembangan zaman (globalisasi) demi memberikan jaminan dan kepastian bagi WNI. Selain itu hal ini juga sebagai wujud berfungsinya negara sebagai penjamin kesejahteraan masyarakatnya dalam konsep *welfare state*. Konsepsi Indonesia sebagai negara kesejahteraan diwujudkan secara mutlak pada pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea keempat yang menyatakan bahwa “Pemerintahan negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Lebih lanjut dalam batang tubuh konstitusi kesejahteraan secara eksplisit dijamin dalam Pasal 28C ayat (1), Pasal 31 ayat (5), dan bahkan terdapat bab tersendiri pada konstitusi yakni Bab XIV mengenai Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Peranan negara dalam memenuhi setiap tuntutan kebutuhan hidup warga negaranya yang semakin meningkat, akan lebih diperlukan guna memberikan keadilan kesejahteraan bagi seluruh elemen negara. Dalam perspektif teoretis, negara hukum modern harus mampu memberikan

kontribusi maksimal dalam mencapai kesejahteraan hidup lapisan masyarakat (Asshiddiqie, 2005).

Upaya negara dalam mewujudkan kesejahteraan bagi setiap warga negara dapat diwujudkan dalam merumuskan pengaturan status kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran yang harus menyesuaikan dengan keberadaan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila. Adapun muatan nilai-nilai yang dapat menjadi patokan adalah sebagai berikut:

- 1) Peraturan mengenai kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran dibentuk harus memenuhi jaminan akan kemerdekaan, kedaulatan, persatuan dan kesatuan bangsa serta kesetaraan hubungan antar bangsa-bangsa di dunia. Hal ini bermakna bahwa pemerintah harus membuat aturan hukum yang diberlakukan di Indonesia dengan memberikan ruang yang adil dan setara bagi setiap warga negara termasuk WNA, artinya sangat memungkinkan bahwa wacana kewarganegaraan ganda terbatas bagi pelaku perkawinan campuran untuk diterapkan dengan mempertimbangkan hubungan kesetaraan dan persatuan kesatuan bangsa (indikator 1 pada Sila ke-2). Pemberlakuan kewarganegaraan ganda terbatas bagi pelaku perkawinan campuran membuka pandangan internasional bahwa Indonesia telah mampu membuka diri dalam peradaban sosial kemasyarakatan yang tidak lagi mengkotak-kotakkan seseorang berdasarkan keturunan dan rumpun bangsanya. Wacana pilihan untuk memiliki kewarganegaraan ganda atau tunggal merupakan hak asasi yang ditentukan oleh individu masing-masing, posisi negara dalam hal ini menyediakan ruang pilihan tersebut secara terbuka dan merdeka.;
- 2) Peraturan mengenai kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran juga harus memenuhi unsur-unsur yang menjamin hubungan antar bangsa dengan mengutamakan

kepentingan nasional dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia yang bersifat universal dengan tetap mengingat kearifan bangsa dan menjaga hubungan antar bangsa yang sederajat, berkeadilan dan berkeadaban (indikator 3 Sila Ke-2). Hal yang menjadi dasar ketika pengaturan kewarganegaraan ganda terbatas diberlakukan dalam rancangan UU Kewarganegaraan revisi, maka harus ada peraturan pelaksana yang memberikan patokan bagi warga negara yang memiliki dua kewarganegaraan untuk memenuhi unsur-unsur kesetiaan pada negara dengan memberikan batasan bahwa seseorang yang memiliki dua kewarganegaraan tidak dapat menduduki posisi penting dalam pemerintahan dan kenegaraan, hal ini berkaitan dengan adanya benturan kepentingan yang dapat menjadi konflik;

- 3) Peraturan mengenai kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran diperuntukkan bagi semua lapisan masyarakat Indonesia tanpa memandang suku, agama, ras, dan antargolongan (indikator 4 Sila Ke-2). Peraturan yang dibentuk tidak dibenarkan menampilkan identitas kelompok atau golongan masyarakat tertentu, baik minoritas maupun mayoritas. Pengkhususan bagi WNI yang melakukan perkawinan campuran bukan lah bentuk diskriminasi tetapi didasarkan pada kondisi urgensi jaminan atas perlindungan hak-hak mereka sebagai warga negara;
- 4) Peraturan mengenai kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran yang dibentuk harus mampu menumbuhkan rasa setiap orang memiliki dan mencintai Tanah Air dan bersedia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia (indikator 4 Sila ke-3). Dimilikinya dua kewarganegaraan bagi WNI yang menikah dengan WNA tidak berarti WNI tersebut berkhianat atau

melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat menyebabkan hilangnya keutuhan masyarakat Indonesia. Indikator yang diharapkan mampu menumbuhkan semangat gotong royong, rasa kebanggaan berbangsa, dan bertanah air Indonesia, mengembangkan rasa cinta tanah air serta bersedia berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara bagi setiap warga negara (indikator 5 Sila ke-3). Kewarganegaraan ganda yang dimiliki oleh WNI yang menikah dengan WNA merupakan salah satu langkah untuk mempertahankan nama baik Indonesia sebagai negara yang menjamin hak-hak warganya, apalagi jika warga negara tersebut memberikan prestasi yang baik. Kondisi ini telah terbukti dengan banyaknya para keturunan Indonesia yang memiliki prestasi gemilang baik dalam ilmu pengetahuan maupun dalam bidang olah raga, kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran ini akan sangat membantu dalam proses naturalisasi yang tidak perlu memakan waktu dan birokrasi yang lama;

- 5) Peraturan mengenai kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran yang dibentuk harus dapat mendorong dan memberikan penghormatan terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat dalam politik dan terus menyempurnakan sistem dan praktik demokrasi (indikator 1 Sila ke-4). Berbagai kasus yang terjadi ketika WNI menikah dengan WNA dengan status kewarganegaraan tunggal berdampak pada hilangnya hak politik yang dimiliki. Wacana kewarganegaraan ganda dapat tetap memberikan hak politik bagi WNI tersebut. Aturan kewarganegaraan ganda terbatas ini juga harus mampu memberikan penegasan mengenai status politik WNI dan WNA yang menikah dalam skema perkawinan campuran yang sah menurut hukum perkawinan yang berlaku di Indonesia;

- 6) Peraturan mengenai kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran yang dibentuk harus dapat mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia baik lahir maupun batin (indikator 1 Sila ke-5). Diberlakukannya aturan mengenai kewarganegaraan ganda terbatas ini diharapkan dapat menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan kesempatan berusaha serta penghidupan yang layak, sehingga dapat meningkatkan taraf perekonomian bangsa. Hal yang menjadi krusial adalah kemampuan menumbuhkan dan meningkatkan ekonomi secara mandiri, jika terbentur pada aturan mengenai status kewarganegaraan dalam memperoleh penghasilan bagaimana mungkin seseorang dapat mencapai pemenuhan akan kehidupan yang layak. Padahal pada Sila ke-5 negara menjamin pemenuhan akan hak bagi setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan kesempatan berusaha serta penghidupan yang layak (indikator 3 Sila ke-5). Status kewarganegaraan ganda terbatas bagi pasangan perkawinan campuran merupakan salah satu solusi dalam upaya perlindungan hak-hak bagi negara khususnya dalam memperoleh perlindungan akan kesehatan dan pekerjaan untuk meningkatkan perekonomian keluarga dari pasangan perkawinan campuran tersebut.

Keenam indikator yang merupakan realisasi dari Pancasila menjadi solusi dalam pengintegrasian pengaturan hukum kewarganegaraan dan hukum perkawinan khususnya dalam hal menyusun aturan mengenai status kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran di Indonesia.

Perlunya gagasan kewarganegaraan ganda terbatas dimasukkan dalam suatu kebijakan pemerintah didasari karena hanya pemerintah yang memiliki kewenangan untuk memberikan perlindungan kepada

warganya. Kewenangan negara ini memperlihatkan implementasi dari dijalankannya peran sebagai pengatur dan pengawas dalam upaya menjamin kesejahteraan warganya. Warga negara terdiri dari manusia secara individu maupun kelompok yang membutuhkan keberadaan negara dalam hubungan siklus kehidupan yang saling bergantung satu sama lain. Peran serta negara ini juga memperlihatkan bahwa negara mampu mengemban tugas kenegaraannya dengan memberikan jaminan perlindungan bagi semua warganya. Status kewarganegaraan ganda yang dimiliki seorang warga dengan alasan khusus dan mendasar merupakan bentuk pengecualian yang dapat dibenarkan dan tidak akan menjadikan negara lemah di mata internasional. Justru negara akan mendapatkan apresiasi sebagai bentuk komitmennya dalam memberikan perlindungan menyeluruh bagi warganya.

Demokratisasi kewarganegaraan terbatas ini bukan dipandang sebagai upaya eksklusif yang diberikan bagi WNI yang menikah dengan WNA, melainkan sebagai bentuk merangkul WNI agar tidak melepaskan status kewarganegaraannya yang secara tidak langsung membuka peluang berperannya WNI tersebut dalam perkembangan dan pembangunan negara Indonesia. Peran pemerintah sebagai organ negara yang diberikan delegasi untuk melakukan tindakan-tindakan kenegaraan harus dilakukan dalam koridor memberikan layanan dan perlindungan terbaik bagi rakyat atau masyarakatnya. Pemerintah dengan perangkat aparturnya harus mampu menciptakan kondisi yang kondusif yang memberikan ruang bagi rakyat atau masyarakatnya untuk menyuarakan aspirasi mereka demi terlindunginya hak-hak mereka dari tindakan-tindakan yang dapat merugikan baik bagi diri mereka sendiri, keluarganya, maupun bagi negaranya.

#### D. Simpulan

Asas kewarganegaraan merupakan pedoman dasar bagi suatu negara untuk menentukan siapakah yang menjadi warga

negaranya. Tuntutan globalisasi yang menghendaki dihilangkannya batas-batas negara yang memberi sekat bagi setiap orang salah satunya juga berdampak pada wacana status kewarganegaraan ganda terbatas bagi perkawinan campuran. Status kewarganegaraan ganda terbatas ini menjadi solusi yang dapat memberikan kemudahan bagi WNI yang menikah dengan WNA, khususnya dalam memperoleh akses tertib administrasi kependudukan dan jaminan dalam memperoleh perlindungan bagi kepemilikan harta bendanya. Wacana kewarganegaraan ganda terbatas pada dasarnya tidak bertentangan dengan Pancasila, hanya saja dalam penyusunan aturan-aturan yang akan diberlakukan harus berpedoman pada indikator nilai-nilai kelima sila yang terdapat dalam Pancasila.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Al-Amin, 2015, "Pemerintah Tak Serius Beri Kepastian Hukum Soal Pernikahan Campuran", <https://m.merdeka.com/peristiwa/pemerintah-tak-serius-beri-kepastian-hukum-soal-pernikahan-campuran.html>
- Amalia, R., & Darmawan, N. K. S. (2013). Perkawinan campuran dalam kaitannya dengan undang-undang no. 6 tahun 2011 tentang keimigrasian. *Kertha Wicara: Journal Ilmu Hukum*, 2(2) <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kertawicara/article/view/5037>
- Arliman S, L. (2018). Perkawinan Antar Negara Di Indonesia Berdasarkan Hukum Perdata Internasional. *Kertha Patrika*, 39(03), 176-192. doi:10.24843/KP.2017.v39.i03.p03
- Asshiddiqie, J. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2011, Oktober) "Kewarganegaraan: Konstruksi Hukum Ke-Indonesia-an", Makalah Pada Simposium Tentang Ke-

- Indonesiaan dan Kewarganegaraan, diselenggarakan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, available on <https://www.jimly.com/makalah/namefile/143>
- BBC Indonesia. (2016). “Anak Hasil Perkawinan Campur Dipaksa Jadi turis di Negara Orang Tua”, [https://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2016/10/161005\\_indonesia\\_kisah\\_dwikenegaraan.amp](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/10/161005_indonesia_kisah_dwikenegaraan.amp)
- Darmodiharjo, D. & Shidarta. (1995). *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dhani, A. (2017, 13 September), “Betapa Rumitnya Menikah dengan Warga Negara Asing”, <https://amp.tirto.id/betapa-rumitnya-menikah-dengan-warga-negara-asing-cwtq>, diakses September 2021.
- Goetz, A.M. & Gaventa, J. (2001). Bringing Citizen Voice and Client Focus Into Service Delivery, *Kertas Kerja Institute Development Studies* No.138.
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Irianto, S. (2006) *Perempuan dan Hukum*. Jakarta: Obor.
- Luthan, J.W. dalam Al-Amin (2015, 15 Oktober). “Data Pernikahan Campuran di Indonesia Masih Minim”, <https://m.merdeka.com/peristiwa/data-pernikahan-campur-di-indonesia-masih-minim.html>
- Manan, B. (2011). *Hukum Kewarganegaraan Indonesia Dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2006*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Marsella, M. (2015). Kajian Hukum Terhadap Anak Dari Perkawinan Campuran. *Jurnal Mercatoria*, 8(2), 176-192.
- Marzuki, P.M. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- Newman, J. (2005). *Remaking Governance: People, Politic, and The Public Sphere*. Bristol: Policy Press.
- Nurhidayat, A., Widanarti, H., & Kashadi. (2016). Analisis Yuridis Perkawinan Campuran Pria WNA Menikah dengan Wanita WNI Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, *Diponegoro Law Journal*, 5(4), 1-12. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/13763>
- Rampay, D.L. (2015). Hak Waris Anak Dalam Perkawinan Campuran Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan, *Jurnal Morality*, 2(2), 107-121.
- Septiawan, A. A. (2017). Perjanjian Perkawinan Pada Perkawinan Campuran Dalam Kepemilikan Tanah Di Indonesia. *Lambung Mangkurat Law Journal*, 2(1), 62-74.
- Sidharta, B.A. (2001). *Filsafat Ilmu Hukum*. Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
- Soejono & Abdurrahman. (2003). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sunggono, B. (2007). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tribunnews (2020, 20 Agustus). “APAB Usul Kewarganegaraan Ganda Untuk Keluarga Hasil perkawinan Campuran, available on <https://www.tribunnews.com/nasional/2020/08/20/diaspora-indonesia-usul-kewarganegaraan-ganda-untuk-keluarga-hasil-perkawinan-campuran>, diakses 17 Oktober 2021, pukul 11.30 WIB

Wahyudiyanta, I. (2015, 11 Juni). "UU Kewarganegaraan Ganda Terbatas Mudahkan Pasangan Kawin Campur", available on <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-2940182/uu-kewarganegaraan-ganda-terbatas-mudahkan-pasangan-kawin-campur>.

Wijaya, R. (2016, 25 Agustus) "Revisi UU, Pemerintah Buka Peluang Dwikewarganegaraan", available on [https://m.kbr.id/nasional/08-2016/revisi\\_uu\\_\\_pemerintah\\_buka\\_peluang\\_dwikewarganegaraan/84457.html](https://m.kbr.id/nasional/08-2016/revisi_uu__pemerintah_buka_peluang_dwikewarganegaraan/84457.html)