

Jurnal

ISSN 3025-5759
e-ISSN 3123-6693

IDENTITAS

Kewarganegaraan, Administrasi Kependudukan & Penghapusan Diskriminasi

Volume 05 Nomor 02, September 2025

Tiga Puluh Tahun APIK/LBH APIK dan Refleksi Jelang 20 Tahun Implementasi UU Kewarganegaraan
Catatan atas Pengalaman Mengadvokasikan Kesetaraan Hak atas Kewarganegaraan
Nursyahbani Katjasungkana

Meninjau Ulang Batas Usia Pemilihan Kewarganegaraan bagi Anak Berkewarganegaraan Ganda Terbatas di Indonesia:
Integrasi Temuan Psikologi Perkembangan dan Prinsip Evolving Capacities dalam Konvensi Hak Anak
Arlene Eleanor

Literasi Kependudukan dalam Pendidikan Kewarganegaraan Perguruan Tinggi Indonesia: Melampaui Pendekatan Legal-Formal
Dharmadana Zhou

Kerelawanan, CSR, dan Kewarganegaraan Partisipatif: Pengalaman Relawan Perempuan Tzu Chi Cabang Sinar Mas di Wilayah Terpencil
Widodo

Kewarganegaraan Pemuda Minoritas di Indonesia: Analisis Indeks Pembangunan Pemuda pada Pemuda Theravada Indonesia (PATRIA)
Adi Kurniawan

Resensi Buku:
Kewarganegaraan untuk Semua?
Meninjau Perspektif Disabilitas dalam Buku Ajar PKn Perguruan Tinggi
Kikin P Tarigan

Jurnal IDENTITAS

ISSN 3025-5759
e-ISSN 3123-6693

Kewarganegaraan, Administrasi Kependudukan & Penghapusan Diskriminasi

Volume 05 Nomor 02, September 2025

Tim Penyunting:

Dr. Rofiqul Umam Ahmad, SH., MH.
Saifullah Ma'shum, M.Si.
Sukman, SH., MH.
Eddy Setiawan, M.Si.
Adi Kurniawan, M.Si.

Mitra Bestari:

Prof. Dr. Zudan Arif Fakhrullah, SH., MH
Universitas Diponegoro, Semarang

Hamid Awaluddin, Ph.D
Universitas Hasanuddin, Makassar

Muhammad Khoirul Muqtafa, Ph.D
Badan Riset dan Inovasi Nasional

Rikard Bagun, Ph.D
Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

Dr. Ahmad Ahsin Tohari, SH., MH
Universitas Pembangunan Nasional, Jakarta

Pemimpin Redaksi

Eddy Setiawan

Desain & Tata Letak

Riska El Haris

Distribusi & Tata Usaha

Waji Haris Setiawan

Penerbit

Institut Kewarganegaraan Indonesia
Alamat: Wisma 46 Kota BNI Lt. 14
Jl. Jenderal Sudirman Kav. 1,
Dukuh Atas, Jakarta Pusat, Indonesia
Telp. 021-2510670,
Fax. 021-5702755
www.yayasan-iki.or.id

Jurnal IDENTITAS

Jurnal IDENTITAS adalah jurnal yang fokus pada isu-isu kewarganegaraan, administrasi kependudukan, dan penghapusan diskriminasi serta masalah-masalah kebangsaan, demokrasi dan hukum. Jurnal IDENTITAS ingin memfasilitasi dan mendorong berkembangnya berbagai pemikiran ilmiah mengenai isu-isu tersebut sekaligus mempublikasikan kajian dan penelitian mengenai hal tersebut. Jurnal IDENTITAS mengundang para pakar, akademisi, peneliti, pemerhati, dan aktivis di bidang kewarganegaraan, administrasi kependudukan, dan penghapusan diskriminasi serta masalah-masalah kebangsaan, demokrasi dan hukum untuk menulis di jurnal ini. Jurnal IDENTITAS terbit dua kali dalam setahun.

Yayasan Institut Kewarganegaraan Indonesia (IKI)

IKI adalah sebuah lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pengkajian, penelitian, penyebaran informasi, pendidikan dan pemberdayaan masyarakat, serta advokasi di bidang kewarganegaraan, administrasi kependudukan dan penghapusan diskriminasi. Yayasan IKI didirikan pada 11 Agustus 2006, tepat 10 hari setelah disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Yayasan IKI didirikan oleh sejumlah tokoh yang memiliki perhatian dan komitmen terhadap isu-isu kewarganegaraan, administrasi kependudukan, dan upaya penghapusan diskriminasi. Yayasan IKI berkomitmen terlibat aktif dalam mendukung penyelesaian masalah-masalah kewarganegaraan, administrasi kependudukan, dan diskriminasi yang masih dialami oleh sebagian warga masyarakat dan kelompok masyarakat tertentu.

Jurnal IDENTITAS

ISSN 3025-5759
e-ISSN 3123-6693

Kewarganegaraan, Administrasi Kependudukan & Penghapusan Diskriminasi

Volume 05 Nomor 02, September 2025

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi i
- Tiga Puluh Tahun APIK/LBH APIK1 dan Refleksi Jelang 20 Tahun
Implementasi UU Kewarganegaraan
Catatan atas Pengalaman Mengadvokasikan Kesetaraan Hak
atas Kewarganegaraan
Nursyahbani Katjasungkana 1
- Meninjau Ulang Batas Usia Pemilihan Kewarganegaraan bagi Anak
Berkewarganegaraan Ganda Terbatas di Indonesia:
Integrasi Temuan Psikologi Perkembangan
dan Prinsip Evolving Capacities dalam Konvensi Hak Anak
Arlene Eleanor 37
- Literasi Kependudukan dalam Pendidikan Kewarganegaraan
Perguruan Tinggi Indonesia: Melampaui Pendekatan Legal-Formal
Dharmadana Zhou 54
- Kerelawanan, CSR, dan Kewarganegaraan Partisipatif:
Pengalaman Relawan Perempuan Tzu Chi Cabang Sinar Mas
di Wilayah Terpencil
Widodo 74
- Kewarganegaraan Pemuda Minoritas di Indonesia:
Analisis Indeks Pembangunan Pemuda
pada Pemuda Theravada Indonesia (PATRIA)
Adi Kurniawan 108
- Resensi Buku:
Kewarganegaraan untuk Semua?
Meninjau Perspektif Disabilitas dalam Buku Ajar PKn Perguruan Tinggi
Kikin P Tarigan 144
- Panduan Penulisan Naskah 149
- Tentang Penulis 152

Redaksi menerima tulisan ilmiah tentang isu-isu kewarganegaraan, administrasi kependudukan dan penghapusan diskriminasi ras dan etnis serta tulisan-tulisan lain tentang hukum, demokrasi dan HAM

Tiga Puluh Tahun APIK/LBH APIK¹ dan Refleksi Jelang 20 Tahun Implementasi UU Kewarganegaraan

Catatan atas Pengalaman Mengadvokasikan
Kesetaraan Hak atas Kewarganegaraan

Nursyahbani Katjasungkana, SH,LLD

Ketua Pengurus Asosiasi LBH APIK Indonesia



Received : 20 July 2025
Revised : 07 Augustus 2025
Revised : 23 Augustus 2025
Accepted : 25 Augustus 2025
Published : 30 September 2025

ABSTRAK

Artikel ini mengkaji peran strategis Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (APIK)/Lembaga Bantuan Hukum (LBH) APIK dalam mendorong reformasi hukum kewarganegaraan di Indonesia, khususnya dalam memperjuangkan kesetaraan hak atas kewarganegaraan bagi perempuan dan anak-anak hasil perkawinan campuran kewarganegaraan. Berdasarkan kajian normatif-kritis dan refleksi atas praktik advokasi hukum yang dijalankan sejak dekade 1990-an, tulisan ini merekonstruksi dinamika perubahan hukum yang berpuncak pada lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. Artikel ini juga menelaah pengalaman empirik kegiatan litigasi strategis dalam menangani

¹ Artikel ini ditulis khusus untuk Jurnal yang diterbitkan oleh Institut Kewarganegaraan Indonesia (IKI), dalam rangka perjalanan 30 tahun APIK/LBH APIK merayakan komitmennya guna ikut serta mewujudkan Kesetaraan Gender, Keadilan Sosial dan Ekologis, tanggal 20 Mei 2025 yang lalu. Perjuangan untuk mewujudkan ketiga bentuk keadilan tersebut, adalah dalam rangka ikut serta mewujudkan cita-cita kemerdekaan Republik Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan dan UUD Republik Indonesia 1945. Tulisan ini juga merupakan sebuah penghormatan dan tanda terimakasih APIK/LBH APIK dan saya pribadi kepada IKI, yang selama ini baik para pribadi pendirinya maupun sebagai lembaga, karena keikutsertaannya menemani APIK/LBH APIK dalam melakukan kegiatan-kegiatan sehubungan dengan hak identitas dan status kependudukan warga masyarakat. Terimakasih secara khusus saya sampaikan kepada KH. Syaifullah Ma'sum, salah seorang Pendiri IKI dan Pengurus terasnya yang telah hadir dalam acara ulang tahun APIK/LBH APIK yang diselenggarakan pada tanggal 21 Mei 2025 yang lalu. Selain itu, tulisan ini juga dimaksudkan sebagai penghormatan kepada para pendiri IKI, khususnya KH.Slamet Effendy Yusuf (alm) dari Fraksi Partai Golkar, Murdaya Po (alm) dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, keduanya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Khusus (Pansus) RUU Kewarganegaraan tahun 2006, KH.Lukman Syaifuddin dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, serta KH.Syaifullah Ma'sum, yang bersama saya mewakili Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa sebagai anggota Pansus pembahasan RUU Kewarganegaraan.

kasus-kasus diskriminatif yang berkaitan dengan status kewarganegaraan dan keimigrasian, serta menunjukkan bagaimana APIK/LBH APIK menggunakan pendekatan Bantuan Hukum Gender Struktural (BHGS) sebagai kerangka analisis dan intervensi. Selain itu, dibahas pula tantangan implementasi pasca reformasi, khususnya yang berkaitan dengan perebutan hak asuh anak dan absennya instrumen hukum nasional yang mengatur pengambilan anak secara paksa oleh orangtua kandung dari perkawinan campuran. Artikel ini menegaskan urgensi ratifikasi Konvensi Den Haag 1980 dan penyusunan instrumen hukum domestik yang komprehensif guna memastikan perlindungan konstitusional atas hak anak dan keadilan gender dalam sistem hukum kewarganegaraan Indonesia.

Kata Kunci: kewarganegaraan, keadilan gender, bantuan hukum, perkawinan campuran, anak, teori hukum feminis, APIK.

ABSTRACT

This article examines the strategic role of the Indonesian Women's Association for Justice /APIK Legal Aid Institute in advancing legal reform on citizenship in Indonesia, particularly in advocating for gender-equal citizenship rights for women and children born of mixed-nationality marriages. Drawing on a normative-critical analysis and reflective insights from legal advocacy practices since the 1990s, the paper reconstructs the trajectory of legislative change culminating in the enactment of Law No. 12 of 2006 on Citizenship. It highlights empirical experiences and strategic litigation addressing gender-discriminatory provisions in the domains of citizenship and immigration law, as well as the application of the Structural Gender Legal Aid (BHGS) framework by APIK/LBH APIK. Furthermore, the article critically addresses post-reform implementation challenges, particularly concerning custody disputes and the lack of legal instruments regulating parental child abduction. It argues for the ratification of the 1980 Hague Convention and the formulation of domestic legal frameworks to ensure the constitutional protection of children's rights and gender justice in Indonesia's citizenship regime.

Keywords: citizenship, gender justice, legal aid, mixed marriage, children, feminist legal theory, APIK.

PENGANTAR

Catatan pengalaman APIK/LBH APIK ini ditulis dalam kapasitas saya dahulu sebagai Direktur LBH APIK yang pertama maupun sebagai Advokat independen dalam mengadvokasikan hak perempuan dan anak-anaknya dalam berbagai aspek kewarganegaraan dan keimigrasian terkait dengan perkawinan campuran

kewarganegaraan. Kegiatan advokasi dan litigasi kasus tersebut berujung pada disahkannya UU Kewarganegaraan Nomor 12 Tahun 2006. Tulisan ini merupakan catatan atas pergulatan pemikiran dari segi hukum dan sosial yang terjadi di lingkup internal APIK/LBH APIK sendiri serta aktivitas diskusi dan advokasi kebijakan bersama jaringan kerja kami. APIK/LBH APIK bersama anggota Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3) yang pada waktu itu dikoordinasikan oleh Ratna Batara Munti, melakukan kajian dan analisis dari perspektif hak perempuan dan anak terhadap UU Kewarganegaraan Nomor 62 Tahun 1958. Kajian juga dilakukan terhadap implementasi UU tersebut termasuk dampak hukumnya dari aspek keimigrasian berdasarkan atas pengalaman menangani kasus-kasus konkret yang pada waktu itu ditangani oleh saya sendiri atau bersama dengan pengacara LBH APIK pada waktu itu: Asnifriyanti Damanik,SH. Interaksi dengan kelompok-kelompok yang berkepentingan langsung dengan perubahan UU Kewarganegaraan tersebut, utamanya dengan kelompok para isteri Warga Negara Indonesia (WNI) bersuamikan Warga Negara Asing (WNA) atau sebaliknya, seperti Aliansi Pelangi Antar Bangsa (APAB), Kelompok Perkawinan Campuran (KPC) Srikandi, KPC Melati dan redaksi bulletin DIAN (para isteri expatriate Jerman) dilakukan dengan intensif sehingga menghasilkan sebuah RUU Kewarganegaraan sebagai dasar advokasi dan lobby ke Dewan Perwakilan Rakyat. Mereka dan keluarganya adalah kelompok yang terdampak langsung atas diskriminasi dalam aturan-aturan UU Kewarganegaraan dan UU Keimigrasian Nomor 9 Tahun 1992. Oleh karena artikel ini ditulis dalam rangka perayaan ulang tahun APIK/LBH APIK ke 30, terlebih dahulu saya mulai dengan sejarah berdirinya APIK/LBH APIK.

Sejarah berdirinya APIK/LBH APIK

APIK didirikan oleh 7 orang pengacara perempuan di Jakarta, lima (5) diantaranya adalah pengacara yang pernah bekerja di LBH Jakarta yakni saya sendiri, Nursyahbani Katjasungkana, Rita Serena Kolibonso, Apong Herlina, Nur Amalia dan almarhumah Dewi Iriani. Dua orang lainnya adalah almarhumah Tumbu Saraswati dan Dwi Ria Latifa, keduanya pada saat itu sudah mempunyai Firma Hukum dan Dwi Ria Latifa juga menjadi pengasuh Rubrik Konsultasi Hukum di Majalah Sarinah. Ide untuk mendirikan sebuah lembaga bantuan hukum khusus untuk perempuan muncul di tengah pelatihan Beyond Law Training yang diselenggarakan oleh Kalyanamitra dan Solidaritas Perempuan di Bandung pada tahun 1994, dengan fasilitator Ratna Kapoor, seorang Advokat feminis dari India yang bekerja untuk Asia Pacific, Women, Law and Development (APWLD). Hadir

dalam pelatihan tersebut almarhumah Tumbu Saraswati Dwi Ria Latifa, serta saya sendiri. Setelah pelatihan tersebut kami mengundang 4 (empat) pendiri yang lain untuk mendiskusikan ide pendirian lembaga bantuan hukum tersebut. Setelah beberapa kali rapat, dalam rapat terakhir di sebuah café di Blok M pada 3 Maret 1995, kami menyepakati nama organisasi yang hendak kami dirikan adalah Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (disingkat APIK). APIK merupakan sebuah organisasi berbadan hukum perkumpulan yang bertujuan menghimpun para Advokat Hak Perempuan dari berbagai kota atau propinsi di tanah air. Pada tanggal 4 Agustus 1995, Anggaran Dasar APIK disahkan oleh Akte Notaris Abdul Rahman Saleh, SH, direktur kami saat kami berlima bekerja di LBH Jakarta. Almarhumah Tumbu Saraswati ditetapkan sebagai Ketua dan saya sebagai Sekretaris Asosiasi merangkap sebagai Direktur LBH APIK. Notaris Abdurahman Shaleh, SH (almarhum) pada waktu itu baru saja membuka kantornya di Bekasi, namun atas kemurahan hatinya, membebaskan biaya pembuatan akte pendirian APIK. Terdapat juga dukungan finansial sebesar Rp.3.000.000,- (tiga juta rupiah) dari Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) saat almarhumah Nurul Almy “Emmy” Hafild menjabat sebagai direktur eksekutifnya. Dana sejumlah tersebut merupakan honorarium saat saya dan Nur Amalia, menjadi Advokat mewakili WALHI ketika menggugat Presiden Soeharto dalam kasus pengalihan dana reboisasi untuk Industri Pesawat Terbang Nurtanio (IPTN). Dengan pengesahan Anggaran Dasar tersebut, kami meneguhkan ikrar dan komitmen untuk memberikan pelayanan dan bantuan hukum kepada perempuan miskin, kelompok rentan dan marginal serta melakukan upaya perubahan sistem hukum agar adil gender dalam arti hukum yang responsif terhadap kepentingan perempuan.

Sebagai Sekretaris dan Direktur Eksekutif APIK/LBH APIK, saya mengambil tanggungjawab utama dalam mempersiapkan dan menjalankan mandat Anggaran Dasar sehari-hari sampai terbentuknya organisasi yang siap menjalankan visi dan misi organisasi, melakukan pengumpulan dana serta meluncurkan APIK/LBH APIK kepada publik pada 18 April 1996. Dalam perkembangannya kemudian, pada pertemuan nasional kantor-kantor LBH APIK tanggal 20 Mei 2010 di Bali, disepakati dibentuknya Asosiasi LBH APIK Indonesia, sebagai organisasi payung bagi kantor-kantor LBH APIK yang telah berdiri pada waktu itu. Ide membentuk asosiasi ini (semula bernama Federasi LBH APIK) sudah disepakati 8 tahun sebelumnya pada pertemuan kantor-kantor LBH APIK di Wisma Badan Pusat Statistik, Pasar Minggu, Jakarta Selatan, setelah berlangsungnya Kongres APIK yang pertama pada tahun 2000. Penyebutan APIK/LBH APIK, untuk merujuk kepada awal kelahiran APIK

pada tahun 1995 itu dengan pilot proyek pertamanya: menyediakan layanan dan bantuan hukum bagi perempuan, sehingga publik sampai saat ini mengenalnya sebagai LBH APIK.

Sebelum mendirikan APIK pada tahun 1995 itu, saya diminta oleh Prof. Saparinah Sadli, yang bersama Ibu Syamsiah Achmad, Ibu Achie Luhullima (almarhumah), Prof.Dr. LM.Gandhi Lopian, serta Prof. Tapiomas Ihromi (almarhumah), untuk terlibat dalam kegiatan Kelompok Kerja *Convention Watch* Universitas Indonesia. Kelompok Kerja *Convention Watch*, didirikan pada tahun 1994, merupakan lembaga yang mensosialisasikan Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (selanjutnya disebut Konvensi Perempuan) serta mengupayakan penegakan hak asasi perempuan dan tercapainya kesetaraan gender. Cara kerjanya melalui sosialisasi Konvensi Perempuan khususnya kepada para dosen dan pegiat Pusat Studi Wanita/Gender di Universitas-universitas, serta melakukan advokasi kebijakan, mempengaruhi parlemen dan meningkatkan kesadaran gender para penegak hukum. Sebuah modul pendidikan/pelatihan disusun sebagai pedoman dalam memberikan penguatan kapasitas pada banyak pemangku kepentingan khususnya bagi para dosen Fakultas Hukum. Selain itu, *Convention Watch* juga melakukan *review* peraturan hukum di Indonesia, melakukan penelitian dan menginisiasi peraturan baru yang mengarah pada keterpenuhan Hak Asasi Perempuan. Banyak aktivis perempuan lainnya yang juga terlibat seperti Tini Hadad, Sita Aripurnami, dan beberapa lagi yang saya tidak ingat lagi nama-namanya. Saya sendiri sudah aktif mensosialisasikan Konvensi Perempuan ini setidaknya dilingkungan LBH Jakarta, tempat saya berkerja pada waktu itu. Pada tahun 1984, tidak lama setelah diratifikasinya Konvensi Perempuan dengan UU nomor 7 tahun 1984, saya menulis artikel tentang Prospek Pelaksanaan Konvensi Perempuan tersebut di Indonesia. Artikel yang saya tulis untuk bulletin terbitan YLBHI tersebut pada intinya menyatakan bahwa implementasi Konvensi Perempuan ini akan menemui kesulitan ketika tiba pada upaya untuk menghapuskan segala bentuk pembakuan peran perempuan dan laki-laki (*gender stereotyping*) yang berakibat kepada segala bentuk diskriminasi, marginalisasi, subordinasi, beban ganda perempuan dan kekerasan terhadap perempuan. Kesulitan akan dihadapi ketika pembakuan peran perempuan dan laki-laki tersebut dilegitimasi oleh budaya dan tafsir agama yang bias gender yang kemudian diadopsi menjadi peraturan-perundang-undangan serta kebijakan lainnya dan bahkan disosialisasikan terus menerus oleh bermacam media termasuk dalam kurikulum sekolah. Pendapat saya ini terutama didasarkan

kepada Penjelasan Umum UU Nomor 7 Tahun 1984, yang menyatakan bahwa : “Sedang dalam pelaksanaannya, ketentuan dalam Konvensi ini wajib disesuaikan dengan tata kehidupan masyarakat yang meliputi nilai-nilai budaya, adat istiadat serta norma-norma keagamaan yang masih berlaku dan diikuti secara luas oleh masyarakat Indonesia. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum nasional memberikan keyakinan dan jaminan bahwa pelaksanaan ketentuan Konvensi ini sejalan dengan tata kehidupan yang dikehendaki bangsa Indonesia”. Ada kontradiksi didalam Penjelasan Umum tersebut, disatu pihak menyatakan tidak boleh bertentangan dengan norma agama dan budaya bangsa Indonesia, namun di lain pihak menyatakan keyakinan adanya jaminan pelaksanaannya berdasarkan Pancasila dan UUD 1945; seolah menyatakan bahwa Pancasila dan UUD 1945 tersebut tidak berkesesuaian dengan norma agama dan budaya tersebut.

Sayang ide mendirikan program studi Perempuan atau Gender dan Hukum di berbagai Fakultas Hukum tidak sukses, baik karena tidak mendapat dukungan dari universitas maupun tidak menarik mahasiswa untuk mengikuti program ini atau kalau ada yang berminat tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan 10 orang mahasiswa sebagai syarat minimal sebuah pendirian program studi. Namun saya memperoleh pengetahuan dan pengalaman cukup banyak ketika bekerja di Convention Watch ini, terutama ketika mensosialisasikannya ke berbagai Fakultas Hukum di Indonesia dalam rangka program *Engendering Law Faculty's Curricula*. Ada beberapa penolakan dari para dosen terutama yang laki-laki, karena Konvensi Perempuan ini dianggap sebagai konsep dari Barat, tapi banyak juga yang menerima dan bermaksud memasukkan dalam kurikulum dan bahkan termotivasi untuk mendirikan Program Studi Perempuan atau Pusat Studi Gender dan Hukum serta mendorong terbentuknya Asosiasi Pengajar Hukum dan Gender. Almarhumah Prof. Ihromi juga meminta saya menjadi anggota tim pengajar di Pusat Kajian Wanita Universitas Indonesia (PKW UI), yang menyelenggarakan Pendidikan Strata Dua dalam topik Studi Gender dan Pembangunan bidang implementasi UU Perkawinan. Bahkan saya juga diberi kesempatan sebagai pembimbing thesis S2 salah satu mahasiswa PKW UI itu, yang merupakan anggota Pusat Studi Wanita di sebuah universitas di Sumatera Selatan.

Untuk masalah pelaksanaan Konvensi Perempuan ini saya juga belajar banyak dari International Women's Rights Action Watch-Asia Pacific (APWLD-AP) pimpinan Mary Shanti Dairiam, yang berpusat di Kuala Lumpur. Dari IWRAW-AP ini saya belajar menyusun sebuah Laporan Bayangan (*Shadow Report*) atas

pelaksanaan Konvensi Perempuan ini, sebagai alternatif informasi atas laporan pemerintah. Laporan Bayangan (*Shadow Report*) atau disebut juga Laporan Alternatif ini, disusun berdasarkan masukan dari Jaringan Perempuan untuk Konvensi Perempuan, dengan penulis dan editornya adalah saya dan Liza Hadiz. Ringkasan Laporan tersebut dipresentasikan secara informal di hadapan para anggota Komite Konvensi Perempuan (CEDAW Committee) di New York pada tahun 1998. Presentasi tersebut dilakukan bersamaan dengan *review* laporan pemerintah Indonesia yang pertama (*initial report*) yang dikirimkan 4 (empat) tahun setelah ratifikasi yakni pada tahun 1988. Namun laporan periodik 4 (empat) tahunan kedua dan ketiga baru dikirimkan menjelang di *review* pada awal Januari tahun 1998. Berdasarkan Laporan Alternatif ini, pada tahun 2000, Bappenas dengan dukungan CIDA-Canada, meminta saya melakukan *review* terhadap semua peraturan perundangan yang diskriminatif terhadap perempuan. Salah satunya adalah UU Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan.

Dari sini juga saya belajar bagaimana sistem hukum Indonesia, khususnya dalam perspektif aturan-aturan dalam Konvensi Perempuan, sangat diskriminatif terhadap perempuan. aturan-aturan diskriminatif tersebut tentunya juga menjadi sumber terjadinya marginalisasi, subordinasi dan kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak. Pengalaman dan pengetahuan yang saya peroleh ini memberikan wawasan lebih luas kepada saya sebagai dasar untuk menambahkan Konvensi Perempuan dalam kerangka kerja APIK/LBH APIK. Tidak lupa pula, kontribusi dari teman-teman Kalyanamitra dan para advokat dan feminis dari berbagai belahan dunia, yang telah banyak memberikan kesempatan kepada saya pribadi untuk mengembangkan praktik dan teori hukum feminis. Teman-teman Kalyanamitra juga memperkenalkan saya kepada jaringan *Asia Pacific Women, Law and Development* (APWLD) sehingga saya juga dapat berjejaring dengan *Women, Law and Development International* pimpinan Margaret Schuler. Terinspirasi oleh dialog yang dimulai pada Forum Dunia Ketiga tentang Perempuan, Hukum dan Pembangunan (WLD, Women Law and Development) di Nairobi, Kenya pada tahun 1985, perempuan dari Asia dan Pasifik, Afrika, Amerika Latin, dan Karibia mengerahkan energi dan sumber daya untuk tujuan memberdayakan perempuan dan memperkuat gerakan internasional untuk hak-hak perempuan. Forum ini mendorong berdirinya organisasi Perempuan, Hukum dan Pembangunan Internasional (WLDI) pimpinan Margaret Schuler. Adalah Margaret Schuler yang kemudian memotori (lihat juga Schuler 2022) berdirinya Asia Pasifik tentang Perempuan, Hukum dan Pembangunan (APWLD), di Amerika

Latin berdiri: *Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres* (CLADEM), di Afrika: Perempuan dalam hukum dan Pembangunan di Afrika (WILDFAF).

Latar belakang 5 orang pendiri APIK/LBH APIK sebagai alumni Pembela Umum dari LBH Jakarta, yang mempraktikkan konsep bantuan hukum struktural (BHS) yang diinisiasi oleh Dr. Paul Mudikdo dan dikembangkan oleh para senior kami khususnya Almarhum Adnan Buyung Nasution, almarhum Fauzi Abdullah, Todung Mulya Lubis, almarhum Mulyana W Kusuma, almarhum Abdul Rahman Saleh, menjadi dasar bagi kerangka kerja serta perjalanan dan kiprah APIK/LBH APIK selama ini. Dari pengalaman menangani kasus-kasus di LBH Jakarta tersebut, termasuk menangani kasus-kasus berkenaan dengan hukum keluarga dan kewarisan, para alumni LBH dibawah naungan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) melakukan pembelaan kasus hukum konkret sebagai sebuah *entry point* untuk melihat akar masalah serta hubungan-hubungan struktural terkait dengan posisi pencari keadilan (klien) dalam kasus tersebut. Dalam proses pembelaan tersebut sekaligus melihat dan mencatat dengan seksama bagaimana respon sistem hukum termasuk respon para penegak hukum dan masyarakat serta keluarga bahkan sikap klien sendiri terhadap kasus dan masalah-masalah social dan hukum yang dialami dan dihadapinya. Catatan-catatan lapangan ini, yang setara dengan penelitian berbasis bukti (*evidence based research*) merupakan bahan penting dalam pembuatan *rationale* sebuah *policy brief* dan naskah akademis usulan perubahan UU dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Jauh sebelum pengesahan Anggaran Dasar APIK pada tahun 1995 itu, dengan dibantu oleh Prof. Sylvia Tiwon, pengajar di Universitas California, Berkeley, Amerika Serikat, dan almarhum Fauzi Abdullah (salah satu perumus konsep dan implementasi BHS di LBH Jakarta), saya merumuskan konsep Bantuan Hukum Gender Struktural (BHGS) sebagai kerangka kerja APIK/LBH APIK. Konsep BHGS ini kemudian dituangkan dalam bentuk perencanaan strategis (*strategic planning*) dengan menyusun struktur organisasi yang disesuaikan dengan kebutuhan pelaksanaan program yakni bantuan hukum dan reformasi hukum. Penyusunan perencanaan program strategis untuk selama 6 tahun pertama dapat terwujud atas bantuan dan fasilitasi dari Wiladi Budiharga. Perencanaan strategis selanjutnya dibantu oleh fasilitator dari *Resource Management and Development Consultant* (REMDEC), *Circle Indonesia*, Yayasan Penguatan Partisipasi Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA) dan beberapa konsultan pengembangan organisasi lainnya yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.

Kerangka kerja ini seiring pelaksanaannya di lapangan kemudian terus dikembangkan dengan konsep-konsep pemberdayaan perempuan yang lain seperti *Triangle of Women Empowerment* (Wieringa & Vargas 1998: 206) dan konsep Tri-R (*Rights, Recognition and Distribution*) yang dikembangkan dari konsep *Recognition and Redistribution* (Fraser 1995). Selain itu dengan pengalaman konkrit menangani kasus dan melakukan program-program lainnya, kami tambahkan pula pengembangan strategi praktis lainnya terutama berkaitan dengan kegiatan Pemberdayaan Hukum Masyarakat Miskin (*Legal Empowerment of the Poor and Eradication of Poverty*) yang dikembangkan oleh UNDP (2009) dan kegiatan *Legislative Advocacy* yang kami pelajari dari teman-teman di *Woman Legal Aid Bureau*, Manila.

Dengan bantuan teman-teman Kalyanamitra khususnya Mira Diarsih dan juga Gracia Tjita Andangsejati, serta para direktur LBH APIK, serta pengalaman saya sendiri mengikuti training di APWLD yang diampu oleh Ratna Kapoor dan Madhu Mehra, APIK/LBH APIK juga menyusun modul Pelatihan BHGS yang didasarkan kepada Teori Hukum Kritis dan Teori Hukum Feminis (*Feminist Legal Theory*) yang dikembangkan oleh banyak *scholar* terutama dari Amerika Serikat antara lain Catherine Mc Kinnon (1989) dan Katharine T. Bartlett dan Rosanne Kennedy (eds 1991). Modul ini terus dikembangkan sampai sekarang dengan menambah topik-topik yang relevan dengan kegiatan yang dilakukan. Saat ini modul pelatihan ini sedang direvisi oleh Asnifriyanti Damanik dan Ratna Batara Munti dengan menambahkan Bab tentang Gender dan Transisi Energi.

Konsep BHGS ini tujuan utamanya jelas, kiprah bantuan hukum yang diseediakan oleh APIK/LBH APIK ditujukan untuk ikut serta menciptakan sistem hukum yang adil dilihat dari relasi gender, relasi social ekonomi dan relasi manusia dengan lingkungan hidup dan sumberdaya alam sebagaimana dimandatkan oleh UUD 1945 yang telah kami sebutkan diatas. Artinya, bantuan dan reformasi hukum APIK/LBH APIK ditujukan untuk ikut serta mewujudkan keadilan sosial, keadilan gender dan keadilan ekologis, baik dari segi kebijakannya maupun dari segi implementasinya termasuk berupaya untuk meningkatkan sensitifitas gender para penegak hukum dan masyarakat pada umumnya. Upaya untuk mewujudkan keadilan ekologis antara lain dengan memberikan bantuan hukum ataupun menjadi sahabat pengadilan (*amicus curiae*) dengan memberikan opini hukum terhadap kasus-kasus yang sedang diadili di Pengadilan. Mulai tahun 2023, upaya lebih konkrit dilakukan dengan melakukan kegiatan terkait dengan perubahan iklim dan transisi energi serta penelitian-penelitian tentang kekerasan berbasis

gender di area industri ekstraktif, perkebunan sawit dan perkebunan teh di beberapa daerah.

Karena itu, pelayanan dan bantuan hukum yang APIK/LBH APIK berikan tidak sebatas pada membela kasus-kasus individual dan konkret yang terjadi--baik karena pelanggaran yang dilakukan oleh institusi, masyarakat maupun individu--yang korbannya meminta bantuan hukum kepada APIK/LBH APIK, tapi juga menggunakan pengalaman konkret kaum perempuan korban kebijakan yang diskriminatif dan berbagai bentuk kekerasan yang dialami oleh kaum perempuan itu, untuk melihat relasi struktural --baik gender, sosial dan lingkungan-- serta sekaligus mengamati dan mencatat respon sistem hukum terhadapnya. Pada intinya, konsep BHGS menolak konsep netralitas hukum yang kami pelajari di bangku kuliah dan dipercaya masyarakat luas selama ini. Pengalaman perempuan bersentuhan dengan sistem hukum, tidak selalu responsif terhadap kepentingan perempuan dan anak-anak, kami jadikan bukti berbasis fakta (*evidence based research*), sebagai bahan untuk melakukan advokasi kebijakan dan reformasi hukum guna memastikan keadilan bagi perempuan (dan anak-anak) ditegakkan.

Berdirinya APIK/LBH APIK tidak lepas dari konteks kondisi sosial-politik dan ketidakadilan gender yang dialami perempuan dan anak-anak pada waktu itu. Masih kuatnya sistem dan budaya patriarki yang menciptakan budaya bisu (*silence culture*), impunitas dan pengingkaran (*denial*) masyarakat terhadap segala bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan, memperparah kondisi sosial ekonomi kaum perempuan. Publikasi dan dokumentasi Kalyanamitra tentang berbagai bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan serta pernyataan Kapolri pada waktu itu bahwa perkosaan terhadap perempuan terjadi 5(lima) jam sekali. Peristiwa perkosaan terhadap seorang perempuan tua, dalam keadaan tidur dan berdaster serta dari keluarga miskin di Bekasi yang menjadi headlines Kompas dan media lainnya pada saat yang hampir bersamaan, membuat kami semakin terkejut, prihatin dan miris. Kepercayaan bahwa korban perkosaan adalah perempuan-perempuan yang berpakaian menyolok, seksi dan terjadi di luar rumah runtuh seketika. Pengingkaran dan budaya bisu yang sangat kuat dan berbagai bentuk sikap penegak hukum yang bias gender dan kerap menolak memproses kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan --bahkan sering ditemui bahwa polisi membujuk pelaku dan korban perkosaan untuk kawin-. Apalagi dalam kasus kekerasan rumah tangga khususnya kasus penelantaran keluarga yang jelas terdapat aturannya dalam KUHP Polisi juga enggan memprosesnya dengan alasan pelakunya adalah suami dan ayah dari anak-anaknya. Demikian pula

dengan masih banyaknya peraturan perundang-undangan serta sikap penegak hukum yang diskriminatif terhadap perempuan menjadi pendorong utama kami untuk melahirkan APIK/LBH APIK.

Pada 6 (enam) bulan pertama APIK berdiri, atas budi baik Bapak Iskandar Sonhaji, SH, kolega saya saat di LBH Jakarta, APIK memperoleh sebuah ruangan di kantor Firma Hukumnya di Palmerah, Jakarta Selatan, sebelum akhirnya kami pindah ke kantor di jalan Radar AURI, Cimanggis, Depok. Beroperasinya LBH APIK secara resmi pada tanggal 18 April 1996, tidak lepas dari dukungan dari Ibu Bianti Djiwandono dari *Ford Foundation* dan juga ibu Gartini Isa dari USAID dan juga dari NOVIB (Netherlands). Namun 6 (enam) bulan pertama sebelum peresmian itu, ditemani oleh almarhumah Dra. Dyah Bintarini, pencari keadilan dalam kasus pelecehan seksual yang dilakukan oleh Bpk. Hutasuhud, Rektor Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (IISIP), saya memperoleh pinjaman satu ruangan di kantor Iskandar Sonhaji, SH tersebut diatas. Kepada Dyah Bintarini yang kini telah almarhumah, APIK/LBH APIK berutang budi yang tidak akan terbalas oleh saya maupun oleh APIK/LBH APIK. Almarhumah Dyah Bintarini jugalah yang kemudian membantu saya menyiapkan semua keperluan pendirian kantor kami yang pertama di Radar AURI Cimanggis Depok. Pilihan lokasi ini dengan pertimbangan bahwa Depok dan sekitarnya adalah lokasi pabrik-pabrik sehingga banyak buruh terutama buruh perempuan dari pabrik tekstil dan pakaian jadi. Waktu itu buruh perempuan adalah kelompok yang terdampak paling parah dari kebijakan industri rezim Orde Baru, karena buruh perempuan diiklankan untuk memperoleh keuntungan kompetitif sebagai buruh murah. Ketika saya terpilih sebagai Sekretaris Jendral Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPIKD) pada 18 Desember 1998, Rini, demikian saya selalu memanggilnya, pindah kerja juga membantu saya menyiapkan sekretariat dan kantor KPIKD saat itu

Di kantor Firma Hukum Iskandar Sonhaji, SH ini ini, kasus pertama yang saya tangani adalah pelecehan seksual yang dilakukan oleh Direktur Bank Artha Graha cabang Gunung Sahari, yang dilakukan terhadap sekretarisnya yang baru bekerja selama 3 hari saja. Korban melaporkan pelecehan seksual dan percobaan perkosaan tersebut ke kantor polisi namun karena tekanan keluarga dan pelaku, polisi menghentikan proses penyidikannya. Karena itu, saya mengajukan gugatan perdata untuk meminta ganti rugi atas kehormatan diri (*dignity and bodily integrity*) yang dilanggar oleh pelaku. Publik dan media massa mempertanyakan mengapa kekerasan terhadap kehormatan perempuan yakni pelecehan seksual dan percobaan perkosaan harus diganti dengan uang, bukankah kehormatan itu tidak

ternilai harganya? Masalahnya, di dalam hukum perdata berlaku prinsip umum bahwa setiap orang yang melawan hukum atau wanprestasi harus membayar ganti rugi baik berupa barang maupun uang. Bahkan pernah pula seorang hakim menyamakan kehormatan dengan barang. Keputusan hakim tersebut menimbulkan protes dari kelompok dan organisasi-organisasi perempuan. Pada saat yang hampir bersamaan dengan kasus ini, Hakim Tinggi dan kemudian Ketua Pengadilan Tinggi Sumatera Utara, Bpk. Bismar Siregar (1928-2012) memutuskan kasus kekerasan seksual dan ingkar janji kawin dengan menghukum pelaku dengan pasal penipuan (378 KUHPidana) dengan kewajiban membayar ganti rugi kepada korban. Putusan ini juga banyak diprotes kelompok perempuan karena menyamakan “kehormatan” perempuan dengan barang. Demikian pula dengan kasus yang saya tangani, meski berakhir di meja perundingan dengan kesepakatan bahwa pelaku membayar ganti rugi sebanyak 3.5 tahun gaji yang diterima korban. Bagi korban, masalahnya bukan soal uang, tapi pengakuan bahwa laporan korban benar adanya, dan diakui pelaku, sementara keluarga dan polisi telah mengingkari pengaduan itu, demi untuk memenangkan pelaku kejahatan seksual itu.

Pada tahun pertama kegiatan bantuan hukum yang diberikan LBH APIK/LBH APIK (1996-1997), kami menerima 111 kasus dan 65% adalah kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT). Dari pengalaman menangani kasus KDRT inilah, dan dengan keberanian dari para korban untuk bersuara di hadapan publik, kami akhirnya berhasil merumuskan Naskah Akademis dan RUU PKDRT. Penyusunan Naskah Akademis tersebut dilakukan APIK/LBH APIK bersama Pusat Studi Gender dan Hukum Universitas Brawijaya, khususnya oleh Ibu Wahyuningsih, SH, Ibu Ummu Hilmi, SH dan Bapak Rakhmat Syafat, SH. Advokasi RUU PKDRT ini dimulai pada tahun 1997 dan UU nya berhasil disahkan pada tahun 2004. Tidak berlebihan jika saya menyebutkan bahwa keberhasilan ini juga merupakan kontribusi dari dua orang pendiri APIK yakni almarhumah Ibu Tumbu Saraswati dan Ibu Dwi Ria Latifa, yang menjadi anggota DPR sejak tahun 1999. Pada waktu itu, almarhumah Tumbu Saraswati adalah wakil ketua Badan Legislasi (BaLeg) dan dosen saya, Prof. J. Sahetapy selaku Ketua BaLeg DPR RI. Ada beberapa Guru Besar Bidang Hukum yang menolak RUU PKDRT tersebut dengan alasan bahwa pembuatan UU tersendiri akan menyalahi konsep kodifikasi yang kita anut dan akan mengundang banyak pihak untuk mempreteli KUHPidana menjadi *lex specialis*. namun, prof. Sahetapy berhasil menepis argumen tersebut dengan mengatakan bahwa aturan *specialis* diperlukan karena begitu kompleksnya persoalan sehingga pendekatan yang holistik diperlukan terutama karena ini menyangkut keluarga dimana korban

yang biasanya adalah perempuan, memerlukan tidak saja penindakan terhadap pelaku tapi juga pemulihan serta upaya-upaya pencegahan dan perlindungan lainnya yang tidak mungkin dimuat dalam KUHP.

Pada waktu itu, saya sendiri --atas usulan dan dukungan 12 kantor LBH APIK-- terpilih menjadi anggota MPR dari Fraksi Utusan Golongan. Sebagai anggota MPR saya tidak dapat secara langsung ikut melakukan pembahasan RUU PKDRT. Namun pada malam sebelum Rapat Pansus terakhir dengan acara mendengarkan pendapat fraksi-fraksi, karena bersamaan dengan Sidang MPR, dan saya ketahui Presiden Megawati sedang berada di Hotel Sahid, saya berhasil menemui Presiden Megawati dan meminta agar Fraksi PDIP mendukung penuh pengesahan RUU tersebut di Rapat Paripurna DPR. Dihadapan saya Presiden Megawati memerintahkan ketua Fraksi PDIP Tjahyo Kumolo untuk segera melakukan langkah yang perlu untuk segera mensahkan RUU PKDRT tersebut. Ratna Batara Munti sebagai Koordinator JKP3, melakukan *lobby* kepada ketua Fraksi PDIP di Pansus RUU tersebut, dan menawarkan bantuan merumuskan hal-hal yang perlu disampaikan di dalam Rapat Pansus esok harinya. Sejak tahun 2004, dan sepanjang saya menjadi anggota DPR dari Partai Kebangkitan Bangsa (2004-2009), ada beberapa UU yang lahir dengan perspektif jender. Salah satunya yang cukup mengubah status hukum perempuan dan anak adalah disahkannya UU Kewarganegaraan Nomor 12 Tahun 2006. Sebagaimana telah disebutkan diawal tulisan ini, kelahiran UU Kewarganegaraan ini diinisiasi dan didorong oleh APIK/LBH APIK yang juga melahirkan Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3) dimana Ratna Batara Munti dari divisi advokasi kebijakan APIK/LBH APIK menjadi Koordinatornya. Organisasi-organisasi Perkawinan Campuran seperti Aliansi Pelangi Antar Bangsa, Kelompok Perkawinan Campur (KPC) Melati, KPC Srikandi dan DIAN (majalah kelompok para istri expatriate Jerman) bekerjasama dengan JKP3 melakukan kerja bareng untuk mendorong pengesahan UU Kewarganegaraan yang berperspektif perempuan.

Peran APIK/LBH APIK atas lahirnya UU Kewarganegaraan

Sebagaimana kita ketahui bersama, UU Kewarganegaraan Nomor 62 tahun 1958 menganut asas kewarganegaraan tunggal. Berdasarkan pengalaman menangani kasus dan hasil kajian terhadap UU Kewarganegaraan yang APIK/LBH APIK lakukan pada waktu itu, UU Kewarganegaraan tersebut baik dalam perspektif Bab X UUD Republik Indonesia tentang Hak Asasi Manusia, maupun dalam perspektif pasal 9 Konvensi Perempuan yang telah diratifikasi dengan

UU Nomor 7 Tahun 1984 serta UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia², sangat diskriminatif terhadap perempuan dan anak-anak yang dilahirkannya, terutama dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Perempuan WNI yang kawin dengan laki-laki WNA, dan mempunyai anak, tidak mempunyai hak untuk menurunkan dan atau ikut menentukan kewarganegaraan anaknya, karena anak yang dilahirkannya otomatis mengikuti kewarganegaraan ayahnya. Dengan kata lain, dalam hal perkawinan campuran antara istri/ibu Warga Negara Indonesia (WNI) dengan ayah/suami Warga Negara Asing (WNA), UU ini tidak memberikan kepada ibu yang melahirkan anak-anaknya itu, hak untuk ikut menentukan kewarganegaraan anaknya melainkan secara otomatis mengikuti kewarganegaraan ayahnya, karena asas yang dianut adalah asas tunggal kewarganegaraan dimana hanya suami/ayah yang bisa menentukan kewarganegaraan anak-anaknya. Hak istimewa yang diberikan kepada laki-laki ini merupakan typical keistimewaan dalam masyarakat patriarki.
2. Perempuan WNI dapat kehilangan atau melepaskan kewarganegaraannya akibat perkawinan atau perceraian dengan laki-laki WNA yang di negaranya mewajibkan istrinya mengikuti kewarganegaraan suaminya itu.
3. Perempuan dan anak dari perkawinan beda kewarganegaraan yang menjadi korban kekerasan dalam rumah tangga, akan sulit memperoleh keadilan secara hukum, karena hak perempuan sangat dibatasi dalam perkawinan beda kewarganegaraan tersebut, karena status hukum anaknya otomatis mengikuti hukum yang berlaku di negara ayahnya.

Inti pengaturan tersebut diatas berkaitan dengan perkawinan campuran. Dalam hal ini, ada perbedaan pengertian tentang Perkawinan Campuran yang dimaksud oleh pasal 57 UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 dengan aturan yang berlaku pada jaman Kolonial Belanda. Pasal 57 UU Perkawinan mendefinisikan perkawinan campuran sebagai perkawinan antara dua orang yang di Indonesia,

² Lihat Pasal 9 Konvensi Perempuan pada pokoknya mewajibkan negara untuk memastikan hak yang sama, antara perempuan dan laki-laki (suami dan istri), untuk memperoleh kewarganegaraan, mengubah dan mempertahankan kewarganegaraan, termasuk hak untuk menentukan kewarganegaraan anaknya. Sementara pasal 26 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan: (1) Setiap orang berhak memiliki, memperoleh, mengganti, atau mempertahankan status kewarganegaraannya. (2) Setiap orang bebas memilih kewarganegaraannya dan tanpa diskriminasi berhak menikmati hak-hak yang bersumber dan melekat pada kewarganegaraannya serta wajib melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia. Artinya pihak lainnya adalah warga negara asing. Perbedaan kewarganegaraan ini berakibat pada perbedaan status hukum suami dan istri, maupun anak-anak yang dilahirkan dari perkawinan campuran tersebut. Sedangkan pasal 1 *Gemengde Huwelijken Regeling* (GHR) Stb.158 Tahun 1898, mengatur perbedaan perkawinan campuran yang lebih luas, yakni perkawinan antara orang-orang yang di Indonesia yang tunduk pada hukum yang berlainan, yang disebabkan karena perbedaan kewarganegaraan, tempat, golongan dan agama.

Dalam aturan-aturannya maupun dalam kasus-kasus konkret tampak sekali bahwa negara mengikuti garis laki-laki dalam masyarakat dan budaya patriarki. Karena itu, UU tersebut lebih berpihak kepada laki-laki yang WNA dari pada perempuan yang WNI. Dengan kata lain, bahwa UU tersebut tidak memberikan perlindungan terhadap warga negara Indonesia sendiri, bahkan anak-anak yang dilahirkannya, otomatis menjadi WNA. Salah satu kasus yang ditangani APIK/LBH APIK saat LBH APIK mulai mengadvokasikan perubahan UU Kewarganegaraan adalah kasus seorang ibu bernama Marlina (bukan nama sebenarnya). Ia mengalami kekerasan rumah tangga dari suaminya yang berkewarganegaraan Pakistan. Dia meminta cerai dari suaminya terutama setelah mengetahui bahwa suaminya ternyata mempunyai istri dan anak-anak yang tinggal di Pakistan. Ini berbeda dengan keterangannya yang bahkan dibenarkan oleh Kedutaan Pakistan di Jakarta, bahwa statusnya adalah belum pernah kawin. Yang terjadi kemudian, laki-laki itu menjadikan bayinya yang masih berusia 9 bulan dan masih menyusui sebagai sandera dengan membawanya ke rumah orangtuanya di Islamabad. Karena tidak dapat menyusui anaknya dan stress yang dialaminya, Marlina harus dirawat di rumah sakit.

Setelah mencatat duduk perkaranya secara lengkap, saya segera menghubungi kolega yang saya kenal dalam pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan APWLD: Hina Jilani dan saudarinya Asma Jahangir, pendiri AGHS *Legal Aid Cell* di Lahore. Dengan bantuan KBRI di Islamabad, Marlina pergi ke Pakistan untuk memberikan kuasa kepada AGHS *Legal Aid Cell* guna menggugat suami dan mengambil anaknya kembali pulang ke tanah air. Berdasarkan UU di Pakistan, anak yang belum berusia 14 tahun, mutlak harus diasuh oleh ibunya. Pengadilan di Islamabad pada hari yang sama dengan gugatan diajukan, langsung memberikan putusan dengan menghukum suaminya untuk segera dan seketika menyerahkan anaknya kepada Marlina. Dengan bantuan polisi setempat pada hari itu juga, putusan tersebut

dieksekusi dan anak tersebut berhasil diambil Marlina dan dibawa pulang esok harinya ke Indonesia.

Kasus yang mirip, terjadi juga pada seorang perempuan Indonesia yang kawin dengan warga negara Perancis. Dalam perselisihan itu, si ayah membawa anak yang masih balita ke Paris. Kasus ini saya tangani bersama almarhum Tumbu Saraswati. Namun sulit sekali mengeksekusi pengambilan kembali anak tersebut. Kami juga menangani kasus ibu WNI dan ayah WNA (Singapura) yang meninggal di Indonesia. Anak laki-laki mereka yang warga negara Singapura harus dideportasi karena ijin tinggalnya sudah berakhir dan kedutaan Singapura di Jakarta menolak memperpanjang paspornya. APIK/LBH APIK memperjuangkan ke kantor Imigrasi agar anak tersebut tetap tinggal di Indonesia. Kami juga meminta agar ijin tinggalnya diperpanjang meski paspornya sudah habis masa berlakunya. Ibunya sangat khawatir karena di Singapura anaknya tersebut harus menjalani wajib militer.

Dalam perkembangan selanjutnya, masih banyak kasus-kasus perselisihan dan perebutan hak asuh anak. Pemisahan dan atau pengambilan anak-anak dari ibunya secara paksa kerap terjadi. Pada kasus perkawinan campuran, sering pula pengambilan paksa itu terjadi bahkan setelah pengadilan menetapkan status perwalian dan hak pengasuhan atas anak-anak itu diberikan kepada ibunya. Sampai sekarangpun, upaya untuk mengatasi masalah perebutan kuasa asuh yang menyebabkan terjadinya pengambilan paksa atau membawa lari anak, yang oleh media massa disebut juga sebagai “penculikan” anak-anak meski oleh salah satu orang tuanya sendiri, belum dapat diatasi karena belum terdapat hukum positif yang mengaturnya. Meskipun demikian, sebenarnya dalam KUHP (lama) terdapat pasal 330 KUHP (lama). Pasal 330 ayat (1) KUHP yang berbunyi: “Barang siapa dengan sengaja menarik seorang yang belum cukup umur dari kekuasaan yang menurut undang-undang ditentukan atas dirinya, atau dari pengawasan orang yang berwenang untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun”. Ketentuan dalam pasal ini sebenarnya dapat digunakan untuk menjerat pelaku penculikan anak. Namun dalam realitas hukumnya, pasal ini tidak diberlakukan kepada para pengambil anak secara paksa atau bisa disebut juga sebagai “penculik anak” yang dilakukan oleh ayah atau ibu kandungnya (Putri 2024). Lima orang ibu kandung yang anaknya diculik oleh ayah kandungnya dan dibawa ke negara asal ayahnya, mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi agar frasa “barang siapa” harus dianggap berlaku juga bagi ayah atau ibu yang “menculik” anak kandungnya sendiri. Meski para ibu kandung tersebut secara hukum dapat

membuktikan bahwa pengambilan anak tersebut dilakukan secara paksa dan melawan hukum, yakni bertentangan dengan putusan pengadilan yang menetapkan anak-anak yang masih dibawah umur itu berada dibawah asuhan ibunya, namun Mahkamah Konstitusi menolak gugatan tersebut (Argawati 2023). Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa pasal 330 KUHP telah diperbaiki rumusannya dalam pasal 452 KUHP baru dengan mengganti frasa “barangsiapa” dengan “setiap orang”. Dengan demikian ketentuan pasal 330 KUHP ayat (1) tersebut tidak memerlukan perubahan lagi. Frasa ‘setiap orang’ berlaku untuk siapa saja tanpa harus melihat “kualitas” atau “identitas” tertentu misalnya “ayah” anak itu sendiri, sehingga berlaku juga bagi ayah atau ibu yang “menculik” anaknya sendiri. Namun dalam kenyataannya aparat penegak hukum menganggap bahwa pasal ini tidak dapat diimplementasikan terhadap kasus yang pelakunya adalah orangtuanya sendiri.

Masalah Kewarganegaraan dan dampaknya pada Masalah Keimigrasian

Jauh sebelumnya, saat saya masih di LBH Jakarta, pada sekitar tahun 1991, atas permintaan Firma Hukum senior saya, almarhum Mohammad Assegaff, saya membantu melakukan advokasi terkait aturan keimigrasian yang juga diskriminatif terhadap perempuan dan anaknya. Kasus ini menyangkut seorang anak bernama Samantha, yang ditahan oleh kantor Imigrasi, karena ibunya terlambat memperpanjang ijin tinggalnya. Masalahnya, Samantha adalah warga negara Belanda dan Kantor Imigrasi menganggap Samantha yang dibawa ibunya (Erna Wouthuyzen) pulang ke Indonesia setelah perceraian dengan ayahnya (Arnold Jan Otchman) tidak punya ijin tinggal di Indonesia dan karena ayahnya berkewarganegaraan Belanda, Samantha otomatis adalah warga negara Belanda. Hebohnya lagi, Samantha yang ditahan di kantor Imigrasi dijemput oleh neneknya dari Belanda dan membawa pulang ke Belanda tanpa sepengetahuan dan seijin ibunya. Beruntung, gugatan yang dilayangkan oleh Paulus van Houten, pengacara Erna di Pengadilan Anak di Dordrecht yang bekerjasama dengan Firma Hukum M.Assegaff, memenangkan Erna. Pengadilan Dordrecht memerintahkan agar Samatha dikembalikan kepada ibunya sebagai pemegang hak perwalian Samantha. Pengacara Arnold naik banding, lagi-lagi dengan alasan klasik dan *classy* bahwa bersama ibunya di Indonesia, Samantha tidak akan berkembang dengan baik (Aries Margono, Sri Wahyuni, Asbari N.Krisna 1992).

Kasus-kasus tersebut pada saat masih berlakunya UU Kewarganegaraan dan UU Keimigrasian yang lama, menunjukkan bahwa akibat perkawinan beda

kewarganegaraan itu, menciptakan pula persoalan keimigrasian, antara lain sebagai berikut:

1. Seorang suami dan ayah WNA, yang kehilangan pekerjaannya di Indonesia, maka suami/ayah tersebut dan anak-anaknya yang juga WNA harus keluar dari Indonesia. Meski mereka masih bisa memperoleh visa turis atau visa kunjungan sosial budaya, yang hanya berlaku selama dua bulan.
2. Selain itu, anak atau ibu WNA setelah meninggalkan Indonesia untuk beberapa waktu, harus mendapat ijin masuk (re-entry visa) ke Indonesia, seperti yang diberlakukan bagi orang asing atau para expatriate yang bekerja di Indonesia.
3. Seorang anak WNA yang masih dibawah asuhan ibunya yang WNI harus memiliki izin tinggal di Indonesia dengan masa berlaku 1 tahun dan setiap tahun harus terus menerus diperbaharui sampai anak tersebut berusia 18 tahun, dengan biaya yang cukup mahal. Ini berarti memberikan beban finansial yang tidak ringan bagi si ibu.
4. Seorang perempuan WNA, jika terjadi perceraian, akan kehilangan ijin tinggalnya di Indonesia dan berpotensi pula kehilangan hak pengasuhan anak, karena anaknya itu berkewarganegaraan Indonesia sehingga tetap harus tinggal di Indonesia. Hal yang sama juga terjadi jika perempuan WNI kawin dengan WNA dan tinggal di negeri suaminya.

Dari beberapa contoh diatas, jelaslah bahwa status kewarganegaraan perempuan dan haknya untuk ikut menentukan dan menurunkan kewarganegaraannya kepada anak-anak yang dilahirkan sangat menentukan masa depan diri dan anak-anaknya tersebut. Akibat dari ketentuan dalam UU Kewarganegaraan Nomor 62 Tahun 1958 bahwa seorang anak yang dilahirkan dari ibu WNI dan ayah WNA, secara otomatis mengikuti kewarganegaraan ayahnya, maka ketika terjadi perceraian berakibat pula pada terjadinya perebutan hak asuh anak. Meski dalam hal hak pengasuhan anak, UU Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam (bagi warga non-Muslim) dan Yurisprudensi yang berlaku di Indonesia, menetapkan bahwa anak yang belum “mumayyis” atau belum berusia 12 tahun, berada dibawah asuhan ibunya, namun dengan hak atas kewarganegaraan yang diskriminatif, akan lebih banyak menguntungkan suaminya yang WNA. Pasal 105 Kompilasi Hukum Islam mengatur mengenai hak pemeliharaan atau hadhanah anak-anaknya. Secara umum pasal ini menyatakan bahwa pemeliharaan anak yang belum mumayyisz atau belum berumur 12 tahun adalah hak ibunya. Namun

setelah anak mencapai status mumayyiz, ia berhak memilih antara ayah atau ibunya sebagai hak pemeliharaan.

Kerap juga terjadi, anak-anak dan bayi-bayi kerap menjadi semacam “sandera” yang kemudian diculik dan dilarikan ayahnya yang WNA ke negara asalnya. Seringkali tujuannya menjadikan si anak sebagai alat tawar (bargaining power) baik untuk mempertahankan perkawinan, atau untuk penyelesaian pembagian harta bersama atau motif-motif lainnya. Yang banyak dilakukan adalah untuk membuat penderitaan berkepanjangan bagi si ibu, yang secara finansial sangat berat untuk bisa sekedar mengunjungi anaknya, apalagi setiap waktu tertentu harus mengurus surat-surat izin tinggalnya. Dengan demikian jelaslah bahwa negara tidak hadir dalam memberikan perlindungan hukum kepada si ibu WNI dan anak-anaknya. Negara bahkan tidak mampu untuk menegakkan hukum yang berlaku di Indonesia khususnya ketentuan tentang hak asuh anak, yang menurut Kompilasi Hukum Islam, hak pengasuhan itu wajib diberikan kepada ibunya, kecuali ibunya berkelakuan buruk sekali.

Karena pada waktu itu APIK/LBH APIK dikenal sebagai kelompok perempuan Advokat yang menangani kasus-kasus kewarganegaraan dan keimigrasian tersebut, kami kemudian diundang oleh Direktur Jendral Hukum dan Peraturan Perundang-undangan, Bapak Bagir Manan (menjabat sejak 1995-1998), dalam sebuah rapat yang diadakan di Puncak, untuk membahas RUU Kewarganegaraan versi Pemerintah. Saya dan Asnifriyanti Damanik, sebagai Advokat dan Pengacara Publik yang menangani kasus-kasus kewarganegaraan dan keimigrasian yang datang ke APIK/LBH APIK, pada rapat itu sempat berdebat keras dengan Bapak Bagir Manan dan peserta rapat yang lain berkenaan dengan usulan kami: hak yang sama bagi perempuan untuk menentukan dan atau menurunkan kewarganegaraan Indonesia kepada anak-anak yang dilahirkannya. Penolakan itu didasarkan kepada prinsip keluarga patriarki bahwa ayah adalah kepala keluarga dan penentu hukum bagi anak-anaknya. Menurut Bapak Bagir Manan, di hampir banyak negara tidak ada aturan yang memberikan hak yang sama kepada perempuan atas kewarganegaraan, bahkan di beberapa negara, perempuan harus mengikuti kewarganegaraan suaminya. Kami menolak argumentasi ini dengan mencontohkan UU di negara-negara Eropa seperti Inggris, Perancis dan Jerman. Selain itu, kami juga kerap diundang oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) untuk mendiskusikan RUU Kewarganegaraan tersebut. BPHN bahkan mengangkat secara resmi Asnifriyanti Damanik sebagai Tim Kajian UU Kewarganegaraan.

Bersamaan dengan proses yang terjadi di tingkat pemerintah, APIK/LBH APIK melakukan kampanye dan dialog publik untuk memperoleh masukan guna mempertajam rumusan-rumusan dalam RUU yang kami siapkan sendiri bersama JKP3 dan APAB. Para anggota jaringan JKP3, terutama APAB pimpinan Dewi Tjakrawinata, yang dengan tidak lelah mengawal RUU ini dengan menyediakan informasi perbandingan dengan UU dari negara lain yang saya perlukan guna berargumen terutama untuk melakukan *counter-argument* dengan pemerintah dan anggota PanSus yang lain. Terimakasih juga disampaikan kepada KPC Melati yang juga ikut mengawal perdebatan di PanSus sampai saat pengesahannya, terutama terkait dengan kewargan ganda bagi anak-anak, yang memenag menjadi fokus perhatian kelompok ini . Sampai dengan pembahasan di PanSus RUU Kewarganegaraan posisi pemerintah tetap sama seperti saat RUU tersebut dibahas di dalam rapat-rapat dengan Departemen Kehakiman dan BPHN yang dihadiri oleh APIK/LBH APIK.

Secara khusus, KPC Melati mencatat bahwa dalam draft pemerintah, seorang anak harus tetap mengikuti kewarganegaraan ayahnya. Seorang ibu dapat menurunkan kewarganegaraannya kepada anak-anaknya dengan syarat haknya tersebut termaktub dalam perjanjian kawin yang dibuat sebelumnya. Sementara itu, KPC Melati memfokuskan perjuangannya bagi perlindungan anak-anak khususnya hak untuk memperoleh kewarganegaraan ganda. Pada bulan Februari 2006, KPC Melati mengeluarkan pernyataan yang pada intinya menyatakan bahwa posisi KPC Melati yang utama adalah perlindungan hak anak-anak. Untuk itu KPC Melati mengusulkan agar anak-anak yang lahir dari perkawinan campuran diberikan hak untuk berkewarganegaraan ganda sampai pada usia 18 tahun, mereka berhak memilih kewarganegaraan ayahnya atau ibunya. Masih ada beberapa isu lain yang dikemukakan dalam surat pernyataan KPC Melati itu, namun fokus utamanya pada perlindungan anak-anak. Untuk kepentingan itu, KPC Melati sudah melakukan *lobby* khususnya kepada Fraksi Partai Keadilan Sejahtera pada tahun 2003 (komunikasi personal dengan Juni Lavesque). Sementara itu, APAB juga sudah melakukan RDPU dengan DPR pada tahun 2003, ketika pemerintah sudah menyerahkan draft RUU Kewarganegaraan itu ke DPR. Namun sampai akhir tahun sidang 2005, RUU tersebut belum juga diagendakan. Ketika pada awal tahun 2006, JKP3 dan APAB mengajukan permohonan (RDPU) dengan Badan Legislasi DPR, saya segera menanggapi. Sebagai Wakil Ketua Badan Legislasi pada waktu itu, saya ikut memimpin rapat. JKP3 dan APAB kemudian menyerahkan draft

RUU Kewarganegaraan versi JKP3 dan APAB RUU Kewarganegaraan itu sendiri sebagian besar pasal-pasal nya merupakan abstraksi hukum dari kasus-kasus yang ditangani oleh APIK/LBH APIK dan atau pengalaman lain yang ada di media. Meski UU Kewarganegaraan Nomor 62 Tahun 1958 itu memberikan hak kepada perempuan untuk melepaskan atau mempertahankan kewarganegaraannya namun seorang ibu tidak mempunyai hak apapun atas kewarganegaraan anak-anak yang dilahirkannya. Abstraksi dari berbagai bentuk diskriminasi atas hak kewarganegaraan itu kemudian didiskusikan bersama dengan para pemangku kepentingan dan kelompok yang sangat berkepentingan karena berpotensi menjadi korban diskriminasi tersebut. Mereka sangat mendambakan tegaknya prinsip non-diskriminasi dan keadilan gender yang termuat dalam UU tentang HAM Nomor 39 tahun 1999 serta Bab X UUD 1945 hasil amandemen pada tahun 2000 serta pasal 9 Konvensi Perempuan yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 7 Tahun 1984 dan prinsip kepentingan terbaik anak yang termuat dalam pasal 3 dan pasal 7 Konvensi Hak Anak yang telah diratifikasi dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990. Hasil diskusi yang panjang ini kemudian melahirkan RUU Kewarganegaraan yang disiapkan oleh LBH APIK/JKP3, termasuk didalamnya APAB.

Pada pokoknya usulan APIK/JKP3, APAB dan organisasi kawin campur lainnya adalah sebagai berikut:

1. Menjamin dan memberikan hak yang sama dan kemandirian hukum bagi perempuan dan laki-laki untuk mempertahankan atau melepaskan kewarganegaraannya. Perubahan status hukum baik karena terjadinya perceraian, kematian atau kehilangan kewarganegaraan pasangan atau orangtua, tidak boleh menyebabkan hilangnya kewarganegaraan baik dari pasangan, atau anak-anak dari perkawinan tersebut.
2. Menjamin dan memberikan hak yang sama bagi suami atau istri atau bapak dan ibu untuk menentukan kewarganegaraan anak-anak dari yang dilahirkan dari perkawinan tersebut.
3. Menjamin dan memberikan hak yang sama kepada setiap anak yang dilahirkan dari perkawinan campuran, baik perkawinan yang sah maupun kawin sirri (kawin dibawah tangan/tidak tercatat) atau anak-anak yang dilahirkan di luar perkawinan yang sah, atau anak luar kawin yang diakui oleh ayahnya : hak untuk memilih kewarganegaraannya, tanpa diskriminasi apapun, dan tanpa harus kehilangan haknya untuk mendapatkan kewarganegaraan dari bapak/

ibunya yang berkewarganegaraan asing dimanapun anak itu dilahirkan.

4. Menjamin dan memberikan hak bagi WNI atau WNA untuk memperoleh kewarganegaraan ganda secara *reciprocal* dimanapun mereka bertempat tinggal yang dinegaranya memungkinkan memperoleh kewarganegaraan ganda.
5. Menjamin kemudahan bagi anak-anak dari perkawinan campur, yang dinegara ayah atau ibunya yang WNA, untuk memperoleh kewarganegaraan ganda sampai usia tertentu. Jikapun negara nya tidak memberlakukan kewarganegaraan ganda, seperti Indonesia, anak tetap bisa tinggal di Indonesia atau di negara ayah ibunya yang WNA, sebagai penduduk tetap, tentunya dengan beberapa pengecualian atas hak-haknya yang lain seperti hak politik dst. Kematian orang tua dan atau berubahnya status hukum orangtua baik karena kematian atau perceraian, tidak harus menyebabkan kehilangan haknya untuk menjadi penduduk tetap, kecuali anak-anak itu meninggalkan Indonesia selama lima tahun berturut-turut.

Sesegera setelah selesai RDPU di awal tahun 2006 itu, saya langsung menindaklanjuti prosesnya di DPR. Oleh karena RUU Kewarganegaraan tidak tercantum di dalam daftar prioritas Program Legislasi Nasional, maka perlu menurut aturan internal DPR, pengusul RUU harus meminta persetujuan dan dukungan 13 orang anggota DPR sebagai persyaratan untuk bisa dibahas dalam rapat Badan Legislasi selanjutnya. Untuk kemudian di proses pembahasannya serta disetujui sebagai RUU inisiatif DPR. Terimakasih kepada para anggota Badan Legislasi dan juga anggota DPR yang mendukung proses pembahasan ini sehingga dalam waktu kurang lebih 6 bulan, pembahasan RUU ini rampung dan segera disahkan. RUU Kewarganegaraan ini disahkan pada tanggal 11 Juli 2006 dan berlaku efektif pada tanggal 1 Agustus 2006. Hal-hal pokok yang diperjuangkan oleh APIK/LBH APIK pada umumnya diterima dan dimuat dalam aturan-aturan di dalamnya., antara lain prinsip kewarganegaraan tunggal kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak-anak yang belum berumur 18 tahun dengan masa tunggu (mempertimbangkan) untuk menentukan keputusan selama 3 tahun. Dengan kata lain, anak-anak hasil perkawinan campur mempunyai status kewarganegaraan ganda mengikuti kewarganegaraan ayah dan ibunya sampai usia anak-anak tersebut mencapai 21 tahun. Sebagai tambahan informasi, perdebatan paling panas juga terjadi antara saya dengan Bapak Lukman Hakim Sjaifuddin, berkenaan

dengan status kewarganegaraan anak luar kawin dengan argumentasi bahwa “kita tidak hendak melegalkan hubungan luar kawin atau *free sex*” katanya. Pada waktu itu saya menjawab bahwa perdebatan berkaitan dengan hak anak dalam RUU Kewarganegaraan ini berkaitan dengan rezim hukum perlindungan anak dan bukan rezim hukum perkawinan. Akhirnya pasal tentang hak ibu ayah untuk menentukan dan menurunkan kewarganegaraan kepada anaknya yang lahir di luar perkawinan (dengan warga negara asing) itu, lolos juga. UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (UU Kewarganegaraan) juga memberikan perlindungan hukum bagi anak dalam perkawinan campuran dengan memberikan status Warga Negara Indonesia bagi: a. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing [Pasal 4 huruf (c)]; b. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia [Pasal 4 huruf (d)]; c. 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 [Pasal 4 huruf (e)].

Atas dukungan dari para anggota DPR yang lain, meski RUU Kewarganegaraan ini tidak tercantum dalam Porlegnas apalagi dalam Prolegnas Prioritas tahun 2006 itu, namun karena melihat Naskah Akademis dan RUU nya sudah cukup matang, dan ada juga draft dari Pemerintah, akhirnya disetujui untuk dibawa kedalam pembahasan dengan membentuk PanSus. Saya sendiri pada awalnya tidak menjadi anggota PanSus RUU Kewarganegaraan ini. Meskipun para anggota Baleg khususnya dan juga perwakilan dari BPHN dan Kementerian Hukum dan HAM mengetahui bahwa sejak lama APIK/LBH APIK telah melakukan kajian atas UU Kewarganegaraan Nomor 62 Tahun 1958. Tambahan lagi, saya juga adalah anggota DPR/ Wakil Ketua Baleg yang merupakan promotor utama RUU ini agar segera bisa dibahas pada tahun 2006 itu. Baru setelah saya mengajukan diri kepada Ketua dan Sekretaris Fraksi PKB saat itu (kalau tidak salah dijabat oleh Bpk. Helmy Faishal dan Ibu Ida Fauziah), saya dimasukkan dalam PanSus tersebut bersama-sama dengan KH. Syaifullah Ma’sum. Dalam sidang-sidang PanSus saya baru mengetahui bahwa ternyata posisi pemerintah pada awal pembahasan masih sama dengan pembahasan awal di lingkup pemerintah sendiri yakni bahwa perempuan WNI tidak bisa menurunkan dan atau mewariskan kewarganegaraannya kepada anak-anaknya dan jika negara suami mewajibkan perempuan WNI melepaskan kewarganegaraannya dan ikut kewarganegaraan suami, maka otomatis

kewarganegaraannya berpindah menjadi kewarganegaraan negara suaminya. Dengan dukungan anggota PanSus yang lain serta teman-teman JKP3 dan APAB yang diperbolehkan masuk ruang sidang PanSus waktu itu, saya bertahan pada posisi saya bahwa UU yang baru ini harus sesuai dengan ketentuan pasal 9 Konvensi Perempuan dan prinsip kepentingan terbaik anak sebagaimana ditetapkan dalam Konvensi Hak Anak. Dukungan APAB yang membantu dengan mengkompilasikan UU Kewarganegaraan dari 122 negara, sebagai referensi negara-negara yang telah menggunakan Konvensi Perempuan dalam UU Kewarganegaraan mereka, tentunya sangat membantu. Pemerintah malah menyebut India sebagai referensi bahwa perempuan tidak dapat mempertahankan dan atau menurunkan kewarganegaraannya kepada anak-anaknya. Dewi Tjakrawinata segera membuka referensi UU Kewarganegaraan India, yang ternyata malah sudah memberikan hak kewarganegaraan dan hak menurunkan kewarganegaraan itu kepada anak-anak yang dilahirkan.

Dengan segala argumentasi tersebut akhirnya berhasil meyakinkan semua anggota PanSus bahwa hak yang sama untuk memperoleh, mempertahankan dan menurunkan kewarganegaraan kepada anaknya itu termasuk anak-anak yang dilahirkan di luar perkawinan yang sah, dan atau diakui oleh ayahnya, berhasil disahkan. Sempat terdapat perdebatan lain yang juga cukup alot dengan dua anggota Partai Golkar yang mengusulkan agar WNI di luar negeri dan tidak melaporkan KBRI sempat atas telah berakhirnya masa berlaku passport mereka, otomatis akan kehilangan kewarganegaraannya. Kami tidak sependapat dengan ide tersebut, dengan menekankan pentingnya sensitifitas gender dan kelas pekerja (dalam hal ini TKI/TKW) kita di luar negeri yang mungkin terkendala untuk melaporkan berakhirnya masa berlaku passport nya baik karena kehidupan yang tertutup terutama bagi mereka yang bekerja di Arab Saudi dan negara Arab lainnya, kenadala jarak antara lokasi tempat mereka bekerja dengan KBRI atau Konsulat setempat dan alasan lainnya. Namun kemudian disepakati ada waktu 5 tahun sebelum akhirnya dinyatakan bahwa ia kehilangan kewarganegaraannya secara otomatis sebagaimana diatur dalam pasal 23 UU Nomor 12 tahun 2006.

Sebagai anggota DPR yang dianggap sebagai promotor utama advokasi RUU Kewarganegaraan ini bahkan sebelum menjadi anggota DPR, sampai dengan proses pembahasannya di DPR, setelah pengesahan RUU Kewarganegaraan ini menjadi UU, saya diinterview oleh Majalah Tempo. Foto saya dimuat satu halaman penuh dengan wawancara seputar pengesahan UU tersebut (Parera 2006). Hal ini membuat mas Slamet Effendy Yusuf sebagai Ketua Pansus komplain kepada saya:

“kenapa kamu yang jadi tokoh di Majalah Tempo, padahal yang Ketua Pansus kan saya?” Saya senyum-senyum saja, mungkin beliau lupa bahwa saya, dan tentunya LBH APIK bersama JKP3, APAB dan organisasi lainnya, telah mengadvokasi masalah perlunya mengubah UU Kewarganegaraan Nomor 62 Tahun 1958 dan juga UU Keimigrasian, sudah lama sekali. Bahkan saya sudah memulainya sejak saya masih bekerja di LBH Jakarta, 15 tahun sebelum lahirnya UU Kewarganegaraan Nomor 12 tahun 2006 itu. LBH APIK, terutama saya dan Asnifriyanti Damanik, sebagaimana telah dipaparkan diatas, telah pula menangani beberapa kasus konkret terkait kewarganegaraan yang berdampak pula kepada masalah status keimigrasian anak-anak hasil perkawinan campur antara WNI dan WNA.

Perampasan anak dari kekuasaan wali asuhnya, dapatkah dipidana?

Sejak saya berpraktik di LBH Jakarta (1980-1993), sampai saat inipun, penarikan, pengambilan secara paksa, membawa lari anak atau yang oleh media massa disebut juga sebagai “penculikan” anak-anak dari salah satu orangtua yang oleh pengadilan diberi hak perwalian atau pengasuhan, bahkan sebelum ditetapkan oleh pengadilanpun, masih sering terjadi. Pengalaman 5 (lima) orang ibu, yang akhirnya mengajukan gugatan untuk memperjelas frasa ‘barang siapa’ dalam pasal 330 ayat (1) KUHP sebagaimana ternyata dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-XXI/2023 hanyalah puncak gunung es tentang tidak efektifnya Pasal 330 (ayat 1) KUHP tersebut diatas.

Saat inipun saya sedang menangani kasus “penculikan” atau membawa anak secara paksa dari seorang ayah WNA yang memperoleh hak asuh anaknya dari pengadilan di negaranya sebagai akibat perceraian, juga dilakukan di pengadilan yang sama. Pengadilan mempertimbangkan kondisi kesehatan anak tersebut yang memerlukan pengobatan yang intensif karena penyakit yang dideritanya, dengan catatan ibunya memperoleh hak akses untuk mengunjungi (*visite*) anaknya itu secara reguler. Disini jelas sekali, bahwa pengadilan mempertimbangkan betul asas kepentingan terbaik (*the best interest of the child*). Namun, saat menggunakan hak kunjungan, sang ibu membawa anak tersebut pulang ke Indonesia tanpa sepengetahuan mantan suaminya, yang sebetulnya memiliki kuasa asuh atas anak tersebut. Dari aspek keimigrasian, hal ini dimungkinkan pula oleh UU Kewarganegaraan Nomor 12 Tahun 2006 karena anak-anak yang dilahirkan dari perkawinan campur memperoleh kewarganegaraan ganda sehingga dimungkinkan untuk mengikuti paspor ayah atau ibunya. Namun, sebagaimana telah disinggung diatas bahwa putusan pengadilan negara lain tidak mempunyai

kekuatan eksekutorial di Indonesia. Jikapun, bahwa melarikan seorang anak dari wali asuhnya yang sah adalah sebuah kejahatan, Interpol di Indonesia tidak dapat melakukan tindakan apapun kecuali memperoleh rekomendasi dan referensi dari Komisi Perlindungan Anak Indonesia, terutama karena tidak ada dasar hukum yang jelas untuk menyerahkan anak tersebut begitu saja, meski kepada kuasa asuhnya yang sah.

Untuk kasus anak hasil perkawinan campuran seperti tersebut diatas, jikapun sang ayah berniat mengambil kembali anaknya itu, akan menemui kesulitan karena keputusan pengadilan di luar negeri tidak mempunyai kekuatan eksekutorial di Indonesia. Sementara itu, pasal 330 ayat (1) KUHP (lama), sebagaimana telah dijelaskan diatas, pelaksanaannya tidak efektif karena perbuatan “menarik” kekuasaan dari wali asuh yang sah sekalipun, oleh orangtua lainnya, tidak dianggap sebagai kejahatan oleh penegak hukum. Penegak hukum khususnya kepolisian sebagai instansi pertama yang menerima pengaduan, memberikan tafsir atas frasa ‘kekuasaan orang tua’ sebagai kekuasaan yang melekat kepada ayah dan ibu kandung si anak tersebut. Dengan kata lain, jika yang menarik dari kekuasaan atau mengambil secara paksa atau membawa lari anak tersebut adalah bapak atau ibu kandungnya sendiri, maka unsur “menarik dari kekuasaan” dalam pasal ini dianggap tidak terpenuhi; karena bapak atau ibu kandung sama-sama memiliki kekuasaan atas diri anak tersebut. Padahal mengenai kekuasaan orangtua ini, yakni kekuasaan untuk menjadi wali atau mengasuh anak ini, dalam hal terjadi perceraian atau sengketa hak perwalian, serta hak menjalankan kekuasaan orangtua atau pengasuhan, pengadilan dapat menetapkan kekuasaan itu jatuh pada salah satu orangtua, atau bisa juga hak pengasuhan bersama (*joint custody*) yang diatur secara adil baik tentang hak akses (waktu berkunjung) dan kewajiban-kewajiban lainnya seperti pemberian nafkah, penentuan sekolah dan biaya pendidikan anak. Unsur “kekuasaan” dalam Pasal 330 KUHP ayat (1) dalam realitas hukumnya hampir-hampir selalu ditafsirkan sebagai kekuasaan yang dimiliki bukan orangtua kandung si anak.

Perkembangan hukum terakhir yang terjadi dalam kasus lima orang ibu kandung yang menggugat frasa “barangsiapa” dalam pasal 330 ayat (1) KUHP (lama), yang dalam realitas hukumnya tidak memasukkan ayah atau ibu kandung si anak, Mahkamah Konstitusi dalam keputusannya Nomor 140/PUU-XXI/2023 berpendapat bahwa rumusan pasal 330 ayat (1) KUHP lama telah diperbaiki dengan rumusan pasal 452 KUHP baru, meski hanya mengganti frasa “barangsiapa” dengan frasa “setiap orang”. Dalam rumusan baru ini, ayah atau ibu

kandung yang mempunyai kekuasaan mengasuh dapat mengadukan pihak lainnya yang tidak mempunyai kekuasaan mengasuh secara pidana. Mengutip penjelasan Hakim Mahkamah Konstitusi Arief Hidayat pada harian Detik.com bahwa “Pasal 452 ayat 1 UU 1/2023 yang menyatakan «setiap orang yang menarik anak dari kekuasaan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang ditentukan atas dirinya atau dari pengawasan orang yang berwenang untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama enam tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV. Artinya, tanpa harus merujuk kepada UU No. 1/2023, pemaknaan frasa «barang siapa» telah dinyatakan dengan tegas dalam lampiran II angka 119 UU 12/2011 dimaknai sebagai «setiap orang» (Randra 2024).

Namun sesungguhnya, tidak ada perbedaan prinsipil antara rumusan pasal 330 KUHP (lama) dengan pasal 452 KUHP (baru) terkait dengan perebutan anak dari wali atau kuasa asuhnya.

Patut dicatat pula bahwa Hakim M.Guntur Hamzah menyatakan berbeda pendapat (menyatakan *dissenting opinion*) dengan anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang lain. Hakim M.Guntur Hamzah secara panjang lebar menguraikan alasan-alasan mengapa gugatan harus dinyatakan diterima, terutama karena “secara kodrati, seorang anak apalagi yang masih berada di bawah umur –sejatinya-- melekat pada ibunya termasuk hak asuh anak tersebut kecuali bila pengadilan memutuskan sebaliknya. Dalam perspektif Islam sebagai hukum ilahiah (*divine law*) penghormatan seorang anak kepada ibunya didahulukan tiga kali lebih banyak dibanding penghormatan terhadap ayahnya. Artinya, ada penekanan khusus pada peran Ibu dalam pemeliharaan, pengasuhan dan tumbuh kembang anak. Apalagi, seorang Ibu biasa disebut sebagai “madrasah” pertama bagi anaknya di mana seorang anak belajar banyak hal tentang nilai dan perilaku yang akan mewarnai dan memengaruhi proses tumbuh kembangnya sampai ia dewasa”. Menurut saya, penekanan kepada “peran kodrati” seorang ibu, kendati sangat bias gender, merupakan argumentasi implisit dari ketentuan pasal 105 Kompilasi Hukum Islam yang memberikan hak otomatis kepada ibu atas hak pengasuhan anaknya. Catatan lainnya tentang masalah pengasuhan ini adalah, adanya perbedaan istilah yang digunakan antara UU Perkawinan dan KHI. Pasal 41 UU Perkawinan menggunakan istilah “pemeliharaan dan pendidikan anak”, namun dalam pasal 47 UU yang sama menggunakan pula istilah “kekuasaan orangtua” yang dalam praktek disebut pula sebagai perwalian (misalnya menjadi *curator* atau *curatele* yakni hak untuk mewakili dalam menerima hak-hak anak seperti warisan atau hadiah atau menentukan dan mengarahkan Pendidikan

anak-anaknya). Selanjutnya dalam pasal 49 UU Perkawinan dinyatakan bahwa “kekuasaan” salah satu orang tua ini bisa dicabut untuk sementara atau selamanya jika terbukti tidak melakukan kewajibannya dan berkelakuan buruk sekali. Ketika saya mewakili Dahlia Nasution, ibu kandung Arie Anggara yang meninggal karena disiksa oleh ayah dan ibu tirinya, artinya si ayah berkelakuan buruk sekali, saya menggunakan pasal ini untuk mengembalikan hak dan kekuasaan atas anak-anak tersebut kepada ibunya. Sebetulnya tidak ada keputusan pengadilan yang menetapkan bahwa si ayah adalah pemegang hak pemeliharaan anak-anaknya kecuali terdapat tulisan tangan bahwa “anak-anak ikut ayahnya” di belakang halaman putusan Pengadilan Agama tempat keduanya melakukan perceraian. Saat si ayah dipenjara, anak-anak itu disembunyikan di rumah kakeknya dari pihak ayahnya, seorang pejabat negara dan ketua sebuah organisasi nelayan Indonesia.

Sementara itu, pasal 105 KHI menggunakan istilah “pemeliharaan” saja, sedangkan UU Perlindungan Anak membebankan pemeliharaan anak sebagai kewajiban orangtua, artinya ayah dan ibunya. Dengan demikian, maka kewajiban mengasuh, dan memelihara anak harusnya tetap harus dijalankan oleh kedua orangtua, meskipun telah terjadi perceraian. Namun dalam realitas sosialnya selain tidak selalu demikian faktanya. Pengadilan sering lebih mempertimbangkan kemampuan finansial untuk menentukan hak pengasuhan anak-anak. Perlu juga diingat bahwa prinsip kepentingan terbaik anak (*the best interest of the child*) mengacu kepada rezim hukum perlindungan anak, yang seharusnya diatur pula dalam UU Perlindungan Anak Nomor 35 Tahun 2014 juncto UU Nomor 23 Tahun 2002. Dalam UU ini, masalah hak asuh dan hak akses tidak di atur secara jelas. Pada umumnya hanya mengacu kepada pengaturan yang ada dalam putusan pengadilan.

Tidak seperti di negara-negara lain, setidaknya negara Amerika Serikat, Australia dan Singapura, yang telah memiliki UU tersendiri tentang Pengambilan Paksa Anak oleh Orangtua (*Parental Child Abduction*), Indonesia belum memiliki aturan tentang penculikan anak oleh orangtua kandung. Meskipun Pasal 330 ayat (1) KUHP mengkategorikan tindakan membawa lari anak oleh setiap orang, termasuk orangtua anak yang bukan pemegang hak asuh sebagai tindakan pidana, sekalipun anak menyetujui. Menurut ahli hukum pidana Ahmad Sofian dalam kesaksiannya di Mahkamah Konstitusi dalam kasus Nomor 140/PUU- XXI/2023, persetujuan anak harus dianggap batal karena telah ada ketetapan pengadilan mengenai hak asuh anak. Tafsir demikian menurutnya bukanlah pelanggaran asas

non-retroaktif, tetapi merupakan bagian dari perbuatan berlanjut yang memiliki akibat psikologis/psikiater dan atau akibat lainnya yang dirasakan oleh korban ibu atau bapak kandung pemegang hak asuh anak (Ratnasari P & Agrawati U 2024). Meski sudah terdapat pasal penculikan anak sebagaimana diatur dalam pasal 330 ayat (1) KUHP atau nantinya akan berlaku Pasal 452 KUHP (baru)³, namun masih perlu dikaitkan dengan UU Perlindungan Anak terutama untuk membuat aturan yang lebih khusus tentang penculikan anak ini yang memasukkan pula aspek hukum internasionalnya serta segi-segi teknisnya yang bisa menjadi panduan baik untuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) sebagai lembaga yang paling bertanggungjawab atas pelaksanaan UU tsb. Namun mandatnya perlu ditambah untuk melakukan pengawasan eksekusi putusan pengadilan terkait pengasuhan dan akses terhadap anak-anak yang ayah ibunya bercerai. Andaikata pasal 452 KUHP nantinya bisa efektif, menurut pendapat saya kita masih memerlukan aturan-aturan khusus terutama terkait dengan kasus penculikan yang melibatkan warga negara lain. Misalnya terkait dengan hubungan kerja sama dengan Polisi Internasional (Interpol) dan lain-lain. Unsur-unsur penting terkait dengan pasal penculikan anak oleh orangtua kandung (mantan suami atau mantan istri) tidak diaur dengan jelas dalam pasal 452 KUHP ini.

Mengacu kepada definisi yang digunakan dalam *Family Law Act* 1975 Australia (yang sudah dilakukan amandemen pada tahun 2018), *parental child abduction* sebagai tindak pidana yang subjek hukumnya (pelakunya) dapat diperluas kepada orang tua yang melakukan tindak pidana ini, termasuk juga percobaan melakukan tindak pidana membawa lari anak. Dalam ketentuan tersebut diatas, sebagaimana dikutip oleh saksi ahli dalam perkara Nomor 140/PUU-XXI/2023, terdapat setidaknya 4 unsur di dalamnya yakni: 1) mengambil (tanpa ijin); 2) menyembunyikan (tidak memberi tahu lokasi dan memutus komunikasi); atau

³ Bunyi selengkapnya pasal 452 KUHP (baru) adalah: Pasal 452 UU No. 1/2023 (KUHP Baru) tentang KUHP baru yang berlaku 3 tahun sejak tanggal diundangkan, yaitu tahun 2026 sebagai berikut: (1) Setiap Orang yang menarik anak dari kekuasaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditentukan atas dirinya atau dari pengawasan orang yang berwenang untuk itu, dipidana dengan pidana penjara 56 paling lama 6 (enam) tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV, yaitu Rp. 200 juta. (2) Jika perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tipu muslihat, Kekerasan atau Ancaman Kekerasan, atau terhadap anak yang belum berumur 12 (dua belas) tahun, dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau pidana denda paling banyak kategori V, yaitu Rp 500 juta. Adapun menurut Pasal 25 ayat (1) UU 1/2023, dalam hal korban tindak pidana aduan belum berumur 16 tahun, yang berhak mengadu merupakan orang tua atau walinya. Menurut Penjelasan Pasal 452 ayat (1) UU 1/2023, ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap anak yang telah mendapatkan perlindungan hukum. Misalnya, anak yang ditempatkan di panti asuhan, apabila mereka dilarikan, maka pelaku tindak pidana dapat dipidana.

3) menguasai (tidak memberikan akses untuk bertemu kepada salah satu orang tua lainnya, 4) mempengaruhi hal buruk/ujaran kebencian terhadap salah satu orang tua lainnya dan sebagainya). Ketika terjadi dugaan tindak pidana membawa lari anak secara internasional maka Polisi Federal Australia (AFP) akan bekerja sama dengan agen-agen internasional (*international agencies*) untuk menemukan dan mengembalikan anak. Seorang ibu WNI bernama Yeane Sailan pernah mendapatkan manfaat perlindungan dari sistem perlindungan anak hasil perkawinan campuran di Australia ini (selengkapnya baca Suhayati 2019: 73-88). Sementara itu, hukum perlindungan anak dari kejahatan pengambilan anak secara paksa di Amerika lebih keras lagi dengan ancaman hukuman 3 tahun penjara. Pada pokoknya, membawa lari anak yang dilakukan orang tua, atau siapa pun yang “mengeluarkan seorang anak dari Amerika Serikat, atau berupaya melakukan hal tersebut, atau menahan seorang anak (yang pernah berada di Amerika Serikat) di luar Amerika, merupakan kejahatan. Saya sendiri pernah menangani kasus ibu WNI yang membawa anak-anaknya keluar dari Amerika karena suami dan ayah anak-anak tersebut melakukan kekerasan. Kedutaan Besar Amerika di Jakarta, sangat membantu dengan memberikan surat-surat yang diperlukan bagi si ibu dan anak-anaknya untuk sementara tinggal di Jakarta sampai waktu yang aman bagi mereka untuk Kembali ke Amerika. Artinya, jika salah satu pihak mempunyai alasan kuat untuk membawa anak-anaknya ke luar Amerika Serikat, negara tetap akan memberikan perlindungan.

Konflik perebutan anak apalagi melibatkan unsur-unsur kekerasan terhadap anak seperti tersebut diatas, akan merusak kepentingan terbaik anak untuk tumbuh kembang sesuai dengan ketentuan-ketentuan perlindungan anak baik dalam UU Perlindungan Anak maupun dalam Konvensi Hak Anak serta perlindungan konstitusional lainnya. Karena itu masalah perebutan hak asuh dan akses kunjungan anak tidak bisa dibiarkan berlarut-larut seperti sekarang ini, yang justru bertentangan dengan prinsip-prinsip yang ada untuk memberikan terhadap anak, sebagaimana tercantum dalam Pasal 4, Pasal 13 dan Pasal 16 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Perlindungan Anak. Mandat yang diberikan kepada KPAI nantinya, harus dikaitkan dengan pelaksanaan Keputusan Pengadilan terkait pelaksanaan pasal 41 UU Perkawinan (mengenai hak pengasuhan serta kewajiban untuk memberikan biaya perawatan dan Pendidikan anak) dan UU PKDRT Nomor 23 Tahun 2004, khususnya terkait dengan Perintah Perlindungan (*Protection Order*) untuk menjaga keselamatan anak dari penculikan atau bentuk kekerasan lainnya. Hal ini misalnya telah dilaksanakan di Singapura yang mengaitkan beberapa

UU sekaligus yakni *the Guardianship of Infants Act 1934*, *The Hague Convention*, *Women's Charter 1961* untuk yang non muslim, *Administration of Muslim Law Act* untuk yang muslim, dan *Children and Young Persons Act 1993*. Mandat pelaksanaan putusan pengadilan dan pelaksanaan aturan-aturan terkait dengan perlindungan anak sesudah terjadinya perceraian diberikan kepada Pengadilan Keluarga (*Family Justice Court*) dan Departemen Sosial dan Kesejahteraan).

Sebenarnya, pada tahun 2016 Sekretariat ASEAN telah mengeluarkan ASEAN *Regional Plan of Action on the Elimination of Violence against Children* (ASEAN RPA on EVAC) sebagai bentuk kesepakatan di negara-negara Asia Tenggara terkait penghapusan kekerasan terhadap anak. Dalam salah satu kesepakatannya adalah kerjasama regional dalam bidang hukum (peraturan perundang-undangan). Dalam point ke 40 *Regional of Plan Action* ini disebutkan, Menetapkan yurisdiksi ekstrateritorial yang koheren untuk pelanggaran dan kejahatan transnasional yang berkaitan dengan kekerasan terhadap anak seperti perdagangan orang, penjualan anak, prostitusi anak, perawatan anak, anak pornografi, penculikan orang tua dan lainnya yang terkait pelanggaran berat terhadap anak-anak (ASEAN 2016: 27). Namun sampai saat ini Rencana Aksi (action plan) tersebut diatas terutama yang terkait dengan penculikan anak oleh orangtua, belum ada aturan-aturannya dalam hukum positif Indonesia.

Catatan Penutup

Diundangkannya UU Kewarganegaraan Nomor 12 Tahun 2006 dan UU Keimigrasian Nomor 63 tahun 2024 juncto UU Nomor 6 Tahun 2011 itu, pada kenyataannya tidak serta merta menghapuskan segala bentuk diskriminasi dan kekerasan yang dialami perempuan dan anak terkait dengan status kewarganegaraan dan keimigrasiannya. Masih banyaknya kasus perampasan atau pengambilan paksa anak-anak yang dilakukan ayahnya yang WNA dan atau sebaliknya bisa terjadi juga yang dilakukan oleh ibunya yang WNI; membuktikan bahwa masalah kewarganegaraan tidak sesederhana yang dipikirkan oleh para promotor UU Kewarganegaraan baru pada tahun-tahun sebelum UU tersebut disahkan pada tahun 2006.

Pelaksanaan pasal 452 KUHP yang akan dimulai pada awal tahun 2026 yang akan datang, diharapkan dapat berlaku efektif dengan memberikan tafsir yang tepat mengenai kekuasaan orang tua yang telah ditetapkan oleh pengadilan, baik di dalam maupun di luar negeri, yang tentunya harus tunduk pula kepada ketentuan-ketentuan dan prosedur hukum Indonesia, terutama terkait dengan kekuatan

eksekutorialnya. Hendaknya prosedur ini dapat dipermudah secara reciprocal di luar negeri asal pasangan pemilik kekuasaan itu juga sehingga prinsip-prinsip perlindungan hak anak dan kepentingan terbaik anak-anak itu terpenuhi.

Keikutsertaan Indonesia dalam “The Hague Convention 1980 on The Civil Aspects of International Child Abduction” sangat penting untuk dipertimbangkan dengan meratifikasi Konvensi ini. Dengan demikian kita mempunyai dasar yang jelas untuk mengimplementasikannya dengan mengamandemen berbagai peraturan khususnya terkait dengan perlindungan anak hasil perkawinan campuran. Para pemangku kepentingan hendaknya sudah harus mulai memikirkan *ius constituendum* ini, dengan mendiskusikannya bersama para pemangku kepentingan kepada Pokja terkait berkenaan dengan pembuatan berbagai peraturan tentang perampasan atau pengambilan paksa anak-anak dari orangtua yang diberikan kekuasaan dan hak asuh oleh pengadilan. Istilah yang digunakan dalam Pasal 330 KUHP ayat (1) juncto Pasal 452 KUHP (baru) yakni “menarik dari kekuasaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau dari pengawasan orang berwenang” harus segera disesuaikan dengan ketentuan yang ada dalam The Hague Convention tersebut, yang meliputi : 1. membawa lari anak oleh orangtua atau mengambil alih anak oleh salah satu orang tua sendiri dan dibawa ke luar wilayah Indonesia atau di dalam wilayah Indonesia; 2) membawa lari anak (*child abduction*) oleh siapa saja; 3) memisahkan anak secara paksa; 4) perampasan hak asuh anak. Unsur-unsur tersebut nantinya sangat penting untuk dipertimbangkan dalam mengimplementasikan pasal 330 ayat (1) KUHP lama atau pasal 452 KUHP baru yang akan berlaku pada tahun 2026 yang akan datang.

Selain soal hak asuh anak, sebetulnya masih banyak hal-hal lain yang belum diatur sebagai akibat perceraian (hidup atau mati) dari perkawinan campur yang perlu memperoleh perhatian kita bersama. Misalnya saja yang terkait dengan harta bersama atau hak properti lainnya, pelaksanaan perjanjian kawin dan hak waris anak atau istri. Demikian pula yang terkait dengan anak-anak yang karena satu dan lain hal, tidak bisa lagi menemukan kedua orangtuanya, namun diketahui sebagai anak yang lahir dari perkawinan campur dengan WNI, maka perlu dipikirkan aturan tentang status kewarganegaraannya

Demikian pula dengan hak politik anak yang telah berusia 17 tahun dan mempunyai hak pilih, serta hal-hal yang berkaitan dengan administrasi kependudukan dan ketenagakerjaan. Bukan itu saja, eksploitasi dalam perkawinan campuran juga banyak terjadi. Perkembangan yang terjadi di Belanda cukup mengesankan untuk dijadikan acuan. Pada 10 Juni 2025 yang lalu, DPR Belanda

melakukan amendemen pasal 273f KUH Pidana mereka dengan memasukkan prinsip-prinsip dalam EU Anti-Trafficking Directive yang melingkupi adopsi ilegal, ibu pengganti (surrogacy) serta kasus eksploitasi, isolasi dan kekerasan dalam perkawinan paksa, perkawinan campuran (*transnational marital exploitation*), terutama oleh laki-laki warga negara Belanda apapun asal suku bangsanya, diancam hukuman dengan aturan tentang perdagangan orang (La Strada International 2025 dan Femmes for Freedom, 2025).

Perkembangan baru di negara lain yang merupakan praktik baik (*best practices*) seperti yang terjadi di Belanda itu patut kita pelajari bersama. Fenomena kawin kontrak yang terjadi antara perempuan-perempuan WNI dengan WNA khususnya dari Timur Tengah, di Puncak dan daerah-daerah lainnya, sampai saat ini belum memperoleh perhatian yang serius. Praktik tersebut sebenarnya merupakan perdagangan perempuan dan anak-anak perempuan secara terselubung. Sudah banyak pemetaan masalah sosial dan hukumnya yang dilakukan perguruan tinggi dan peneliti lainnya yang bisa diajak untuk memikirkan berbagai solusi yang diperlukan guna memberikan perlindungan hukum bagi perempuan dan anak-anak dari perdagangan perempuan dan eksploitasi seksual tersebut.

Dari catatan perjalanan advokasi dan menilik perkembangan situasi sosial dan perubahan hukum dari tahun ke tahun, maka kita perlu mengkaji dan mengharmonisasi berbagai peraturan mengenai kewarganegaraan, keimigrasian dan implikasinya pada perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak. Aturan-aturan tersebut perlu disesuaikan kembali dengan Konvensi-konvensi Internasional yang sudah kita ratifikasi atau akses. Rekomendasi Umum Komite PBB tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan Nomor 32 Tahun 2014 berkenaan dengan dimensi yang berhubungan dengan gender dalam status pengungsi, suaka, kewarganegaraan dan keadaan tanpa kewarganegaraan terhadap perempuan perlu kita pelajari bersama untuk menuangkannya dalam aturan atau kebijakan yang diperlukan guna melengkapi UU Kewarganegaraan dan UU Keimigrasian. Selain itu Konvensi PBB Tahun 1961 tentang Penghapusan Status Tanpa Kewarganegaraan perlu kita pelajari bersama untuk mengurangi orang-orang berstatus tanpa kewarganegaraan di negeri kita sendiri maupun terhadap orang-orang Indonesia di luar negeri yang tanpa kewarganegaraan.

Sebagaimana diketahui, bahwa sejak tahun 2022, APIK/LBH APIK terlibat dalam Kelompok Kerja (Pokja) Masyarakat Sipil untuk Identitas Hukum, antara lain bersama Puskapa UI, IKI, PerCa, dan lembaga lainnya. Pokja ini secara bersama-sama telah mengkaji implementasi dan merumuskan isu-isu perubahan

yang diperlukan untuk memastikan regulasi mengenai aturan dan kebijakan kewarganegaraan yang lebih berpihak kepada prinsip kesetaraan gender dan prinsip kepentingan terbaik anak (the best interest of the child) serta aturan-aturan lainnya yang lebih inklusif. Kepada Pokja ini, kita bisa berharap untuk memikirkan kekurangan-kekurangan yang ada dalam aturan dan pelaksanaan hak kewarganegaraan dan keimigrasian.

Den Haag, 17 Juli 2025

Referensi

- Argawati, U 2023, 'Perjuangkan Hak Asuh, Lima Ibu Persoalkan Penculikan Anak oleh Mantan Suami', *MKRI.id*, 02 November, dilihat 13 Mei 2025, (<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19737&menu=2>).
- Aries Margono, Sri Wahyuni, Asbari N Krisna 1992, 'Kembalinya si anak hilang', *Tempo*, 04 April, diihat 20 Mei 2025, (<https://www.tempo.co/hukum/kembalinya-si-anak-hilang-1040024>).
- Bartlett, KT & Kennedy, R 1991, *Legal Theory, Readings in Law and Gender*, Westview Press, Boulder, Colo.
- McKinnon, CA 1989, *Towards a Feminist Theory of State*, Harvard University Press, Cambridge
- Fraser, N 1995, 'From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Post 'Socialist' Age', *New Left Review*, Vol. 212, July/Aug, dilihat 20 Mei 2025, (<https://newleftreview.org/issues/i212/articles/nancy-fraser-from-redistribution-to-recognition-dilemmas-of-justice-in-a-post-socialist-age>)
- Parera, P 2006, "Kita Telanjur Kenyang Mengalami Diskriminasi" *Tempo*, 23 Juni, hlm. 100.
- Putri, Z 2024, 'MK Tegaskan Ortu Bukan Pemegang Hak Asuh 'Culik' Anak Bisa Dipidana', *Detiknews*, 26 September, dilihat 13 Mei 2025, (<https://news.detik.com/berita/d-7559468/mk-tegaskan-ortu-bukan-pemegang-hak-asuh-culik-anak-bisa-dipidana>).
- Randra, T 2024, 'MK: Ortu Bukan Pemegang Hak Asuh 'Culik' Anak Bisa Dipidana', *Detiknews*, 27 September, dilihat 19 Mei 2025, (<https://news.detik.com/berita/d-7560002/mk-ortu-bukan-pemegang-hak-asuh-culik-anak-bisa-dipidana?>).

- Schuler, M 2022, 'Making Rights Real: The Story of Women, Law and Development', Margaret Schuler, Washington DC.
- Pemerintah Hindia Belanda 1915, *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indie (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana)*, Landsdrukkerij, Batavia.
- Pemerintah Indonesia 1958, *Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Lembaran Negara Tahun 1958, Nomor 113, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1647, Sekretariat Negara, Jakarta.
- Pemerintah Indonesia 1974, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, Lembaran Negara Tahun 1974, Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 309, Sekretariat Negara, Jakarta.
- Pemerintah Indonesia 1984, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita*, Lembaran Negara Tahun 1984, Nomor 29, Sekretarian Negara, Jakarta.
- Pemerintah Indonesia 1992, *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian*, Lembaran Negara Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3474, Sekretariat Negara, Jakarta.
- Pemerintah Indonesia 1999, *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia*, Lembaran Negara Tahun 1999, Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886, Sekretariat Negara, Jakarta.
- Pemerintah Indonesia 2004, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga*, Lembaran Negara Tahun 2004, Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4419, Sekretariat Negara, Jakarta.
- Pemerintah Indonesia 2006, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006, Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4634, Sekretariat Negara, Jakarta.
- Pemerintah Indonesia 2006, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006, Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4674, Sekretariat Negara, Jakarta.
- Pemerintah Indonesia 2019, *Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, Lembaran Negara Nomor 186, Tambahan Lembaran Negara 6401, Sekretariat Negara, Jakarta.

Pemerintah Indonesia 2023, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Lembaran Negara Tahun 2023, Nomor 1, Sekretariat Negara, Jakarta.

Suhayati, M 2019, 'Perlindungan Hukum terhadap Anak Korban *International Child Abduction*', *Kajian*, Vol. 24, No. 2, pp. 73-88.

The ASEAN Secretariat 2016, *ASEAN Regional Plan of Action on the Elimination of Violence against Children* (ASEAN RPA on EVAC), ASEAN, Jakarta.

Wieringa S & Vargas 1998, 'The Triangle of Empowerment, dalam Wieringa and Vargas, *Women's Movement and Public Policy in Europe, Latin America and Caribbean*', Routledge, London.