

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Masyarakat pada era reformasi sekarang ini harus semakin menyadari kewajibannya dan semakin kritis akan hak-haknya untuk memperoleh pelayanan yang baik. Terutama di dalam Pasal 28D ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa *“Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan”*.

Menurut Undang-Undang No 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menjelaskan pencatatan sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi Pelaksana. Pencatatan Sipil bertujuan untuk memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk, perlindungan status hak sipil penduduk, dan mendapatkan data yang mutakhir, benar dan lengkap.

Hak atas identitas dan status kewarganegaraan merupakan salah satu bagian dari hak asasi manusia oleh karena itu setiap orang berhak atas identitas dan status kewarganegaraan termasuk anak. Hal ini tercantum pada Pasal 5 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (selanjutnya disebut UU Perlindungan Anak) ditegaskan kembali bahwa: *“Setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan”*. Pasal 27 Ayat (1) UU Perlindungan Anak mengatakan bahwa *“Identitas dan status kewarganegaraan harus diberikan kepada seorang anak semenjak ia dilahirkan ke atas dunia”*.

Selain dalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam Pasal 56 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga mengatur mengenai hak-hak anak, yang menyatakan bahwa: “Setiap anak berhak untuk mengetahui siapa orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri. Dalam hal orang tua anak tidak mampu membesarkan dan memelihara anaknya dengan baik dan sesuai dengan Undang-Undang ini, maka anak tersebut boleh diasuh atau diangkat sebagai anak oleh orang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Anak dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dijelaskan bahwa: “Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”.

Dalam ilmu hukum kita mengenal istilah pengangkatan anak atau adopsi (*adoptie, adoption, atau adoptio*) sebagai suatu lembaga hukum, dimana dalam arti pengangkatan anak akan berakibat adanya hubungan hukum antara anak dengan orang tua angkatnya akibatnya bernilai yuridis. Pengaturan tentang pengangkatan anak diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak, dijelaskan bahwa pengertian anak angkat yaitu: “Anak angkat adalah anak yang hanya dialihkan dari lingkungan kekuasaan keluarga, orang tua, wali yang sah, atau orang lain yang bertanggung jawab atas perawatan, pendidikan, dan membesarkan anak tersebut ke dalam lingkungan keluarga orang tua angkatnya berdasarkan keputusan atau penetapan pengadilan”.

Anak adalah amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, bahkan anak dianggap sebagai harta kekayaan yang paling berharga dibandingkan kekayaan harta benda lainnya. Sedemikian pentingnya keberadaan anak dalam keluarga,

yang mana anak tersebut dipelihara, dididik serta dibesarkan dalam sebuah keluarga, sehingga setiap anak berhak atas hal-hal tersebut.¹

Tujuan dari pengangkatan anak adalah untuk mengurangi atau munculnya kemungkinan terburuk yang akan dialami oleh anak-anak yang tidak mendapatkan haknya sebagai seorang anak, pengangkatan anak juga untuk tujuan kepentingan kebaikan anak angkat tersebut dalam rangka melindungi kesejahteraan anak dan perlindungan anak tersebut. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Anak.²

Pengangkatan anak semakin kuat dipandang dari sisi kepentingan yang terbaik untuk anak, sebagai sarana untuk meningkatkan kesejahteraan anak, untuk memperbaiki kehidupan dan masa depan anak, maka pemerintah membolehkan melakukan pengangkatan anak. Prinsipnya adalah bahwa setiap anak berhak untuk diasuh oleh orang tuanya sendiri, kecuali jika ada alasan atau aturan hukum yang sah menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pertimbangan terakhir.³

Peristiwa hukum mengenai pengangkatan anak harus disiapkan berdasarkan Penetapan Pengadilan pada Pasal 47 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 (PP No. 54 Tahun 2007) tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak. Ketentuan yang berlaku saat ini, permohonan pengesahan/ pengangkatan anak diawali dengan mengajukan permohonan baik ke pengadilan negeri maupun pengadilan agama, baik secara lisan maupun tertulis.

¹Ahmad Kamil, dan M.Fauzan, 2008, "*Hukum Perlindungan dan Pengangkatan Anak di Indonesia*", Jakarta, Rajawali Pers, hlm 8

²Easjul Deseanah, 2015, Fachri Bey, "*Mengenai Pelaksanaan Pengangkatan Serta Perlindungan Anak Di Indonesia*", *Lex Jurnalica* Volume 12 No 1

³*Ibid.*, hlm 19

Setelah pengangkatan anak melalui pengadilan dilakukan, berdasarkan Perpres Nomor 96 Tahun 2018 selanjutnya orang tua angkat mengurus semua administrasi kependudukan yang menyangkut status anak angkat yang baru, termasuk kedudukan anak angkat dalam Kartu Keluarga, pada prinsipnya Kartu Keluarga digunakan sebagai bukti jati diri keberadaan anak angkat dalam keluarga, sehubungan dengan hak waris atau klaim asuransi dan pengurusan hal-hal administrasi lainnya seperti tunjangan keluarga, paspor, KTP (Kartu Tanda Penduduk), SIM (Surat Izin Mengemudi), pengurusan perkawinan, perizinan, mengurus beasiswa dan lain sebagainya.

Salah satu administrasi yang penting dalam pendaftaran pengangkatan anak adalah pendaftaran anak angkat ke dalam Kartu Keluarga (KK). Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Kartu Keluarga adalah kartu yang harus dimiliki oleh setiap keluarga di suatu kelurahan yang memuat nama semua anggota keluarga dengan jenis kelamin, hubungan keluarga, umur, dan pekerjaan⁴.

Mengenai tata cara pencatatan anak angkat ke dalam Kartu Keluarga (KK) tidak ada pengaturannya secara khusus. Di dalam PP Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak hanya menjelaskan tata cara pengangkatan anak, sedangkan mengenai tata cara pencatatan anak angkat ke dalam Kartu Keluarga (KK) tidak dijelaskan. Sebagaimana kita ketahui pengangkatan anak ini sudah banyak terjadi serta aturan yang mewajibkan untuk kita melengkapi seluruh dokumen kependudukan juga sudah ada.

Di dalam PP Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak menjelaskan bahwa prosedur pengangkatan anak itu

⁴ <https://www.kamusbesar.com/kartu-keluarga> . Diakses Pada Hari Rabu Jam 21.37

dilakukan dengan penetapan pengadilan baik itu di pengadilan negeri maupun pengadilan agama, setelah mendapatkan penetapan dari pengadilan ke MA maka dilanjutkan dengan pencatatan anak angkat ke dalam berbagai data kependudukan yang baru.

Selain memiliki hak sebagaimana yang tertuang di Pasal 28D ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, masyarakat juga memiliki kewajiban yang harus dipenuhi, sebagaimana salah satu kewajiban masyarakat yang tertuang di dalam Pasal 4 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil menjelaskan bahwa Penduduk Warga Negara Indonesia wajib melapor kepada instansi pelaksana untuk dicatatkan biodatanya.

Fenomena pengangkatan anak juga terjadi di Kota Padang. Namun hasil pengamatan penulis, praktek pengangkatan anak di Kota Padang ini belum sesuai dengan prosedur. Masih ada orangtua yang melakukan pengangkatan anak tanpa didaftarkan secara resmi di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Orangtua tersebut hanya langsung merawat dan membesarkan anak angkatnya berdasarkan perjanjian dengan orangtua kandungnya.

Sesuai hal penerbitan Kartu Keluarga dan akta kependudukan lainnya timbul suatu bentuk lembaga-lembaga yang berwenang atas pembuatan dan penerbitan hal tersebut. Menurut Pasal 87 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil adalah Lembaga Catatan Sipil atau sekarang disebut dengan Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang

mana mempunyai suatu tugas dalam memberikan pelayanan yaitu berupa pelayanan untuk Kartu Keluarga, kartu tanda penduduk, akta kelahiran, akta kematian, akta perkawinan dan yang berhubungan dengan data kependudukan yang telah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.⁵

Untuk mengetahui penyebab permasalahan hukum ini penting rasanya untuk mengetahui alasan orang tua angkat tidak mendaftarkan anak angkat kedalam pencatatan administrasi (Kartu Keluarga) dan apa saja yang menjadi hambatan hambatan orang tua angkat melakukan pencatatan anak angkat ke dalam Administrasi.

Berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai alasan orang tua angkat tidak mendaftarkan anak angkat kedalam pencatatan administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang, dan apa sajakah hambatan hambatan yang timbul dalam pencatatan anak angkat ke dalam administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang. Hasil penelitian ini penulis tuangkan ke dalam sebuah karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul: “Pencatatan Anak Angkat Pada Kartu Keluarga Sebagai Pemenuhan Syarat Administrasi Di Kota Padang”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang diatas maka masalah yang hendak diteliti dan dibahas dalam penelitian ini dapat penulis rumuskan sebagai berikut:

⁵ Victor M.Simatumorang dan Cormentyna Sitanggang, 1996, “*Aspek Hukum Akta Catatan Sipil diindonesia*”, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 40

1. Bagaimana proses pelaksanaan pencatatan anak angkat pada dalam administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang?
2. Bagaimana hambatan pencatatan anak pada dalam administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka penelitian ini bertujuan:

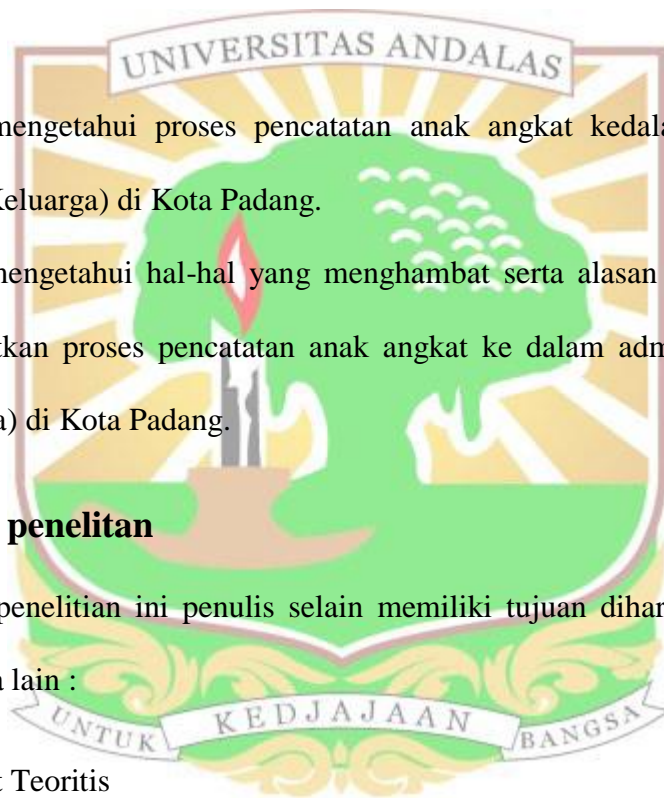
1. Untuk mengetahui proses pencatatan anak angkat kedalam administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui hal-hal yang menghambat serta alasan orang tua tidak melanjutkan proses pencatatan anak angkat ke dalam administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang.

D. Manfaat penelitan

Melalui penelitian ini penulis selain memiliki tujuan diharapkan memiliki manfaat antara lain :

1. Manfaat Teoritis

- a. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskannya dalam bentuk tertulis.
- b. Penulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan Hukum Administrasi Negara, hasil penelitian ini bisa dijadikan sebagai penambah literatur dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat.



- c. Agar hasil penelitian ini dapat menjawab rasa keingintahuan penulis terutama dalam Hukum Administrasi Negara mengenai masalah-masalah yang berkaitan tentang proses pencatatan anak angkat dalam administrasi (kartu keluarga) di Kota Padang.

2. Manfaat Praktis

- a. Dengan penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum sebagai bekal untuk terjun dalam masyarakat nantinya. Sekaligus mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.
- b. Memberikan kontribusi serta manfaat bagi masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam upaya memperdalam studi kasus mengenai Implementasi Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2007 tentang proses pelaksanaan pengangkatan anak ke dalam Kartu Keluarga di Kota Padang.

E. Metode Penelitian

Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten⁶. Melalui proses penelitian tersebut dapat menjawab persoalan-persoalan yang ada ada dalam suatu objek penelitian. Sehingga data yang dikumpulkan dapat diolah dan mendapatkan suatu kesimpulan titik oleh karena itu metode yang diterapkan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti⁷. Hal yang perlu diperhatikan dalam

⁶ Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 17.

⁷ Soerjono Soekanto, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm 56.

penelitian ini adalah kesesuaian antara masalah dan metode yang digunakan dalam penelitian.

Adapun penelitian ini dilakukan dengan metode sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologi atau *sociolegal approach* atau pendekatan empiris, yaitu Penelitian yang dilakukan dengan mengkaji Bagaimana suatu aturan dilaksanakan pada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kota Padang, sesuai dengan pengertian penelitian yuridis- sosiologis yang dirumuskan oleh Soerjono Soekanto, yaitu :

“ yang diteliti adalah keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*⁸). ”

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan penelitian deskriptif analitis, yaitu melakukan deskripsi terhadap hasil penelitian dengan data yang lengkap dan sedikit mungkin. Karena penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan cara jelas dan sistematis mengenai proses pencatatan anak angkat ke dalam kartu keluarga di Kota Padang terkait Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007.

3. Sumber Data

⁸ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), hlm. 10.

Data yang digunakan untuk penelitian ini yaitu terdiri dari data primer dan data sekunder.

- a. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti⁹. Terutama yang berkaitan dengan proses pencatatan anak angkat ke dalam kartu keluarga.
- b. Data Sekunder yang data pendukung data primer yang dapat diperoleh dari beberapa bahan pustaka seperti buku, literatur, jurnal, surat kabar, majalah, dan data arsip.¹⁰ Data sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer

Menurut Peter Muhmud Marzuki, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas.¹¹ Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan putusan hakim.¹² Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia.
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Perlindungan Anak.

⁹ *Ibid*, hlm 106

¹⁰ *Ibid*.

¹¹ Bambang Sunggono, 2003, *Metode Peneitian Hukum*, Cetekan 5, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm 67

¹² *Ibid*.

- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- e) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.
- g) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 03 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer¹³. Seperti Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), Hasil Penelitian Hukum, Hasil Karya (Ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya¹⁴.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan-bahan yang menunjang pemahaman akan Bahan hukum primer dan sekunder. Misalnya: kamus ensiklopedia dan lain sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

¹³ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 49.

¹⁴ Bambang Sunggono, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm 114

Dalam penelitian, data merupakan bahan yang dimanfaatkan untuk penyelesaian permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya. Data-data perlu dikumpulkan sebagai penunjang pemecahan permasalahan dalam penelitian. Penelitian ini menggunakan dua jenis data-data yang terdiri dari data primer dan data sekunder. Pengumpulan data-data tersebut akan dilaksanakan dengan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara (interview) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab terhadap kedua belah pihak, yang dilakukan secara sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Teknik ini biasanya digunakan untuk mengumpulkan data primer. Wawancara pada penelitian ini dilakukan secara terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara (guidance) atau daftar pertanyaan baik yang bersifat terbuka maupun tertutup, guna menggali sebanyak-banyaknya informasi dari pihak yang dijadikan responden. Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan kepada pejabat yang bertanggung jawab di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota Padang yaitu bagian pelayanan pendaftaran penduduk, Pejabat di Kantor Pengadilan Agama, Pejabat di Kantor Pengadilan Negeri dan orang tua yang melakukan pengangkatan anak sebanyak 3 (tiga) orang. Adapun teknik sampling yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *non-probability sampling* dengan cara *purposive sampling* yaitu penarikan sampel dengan cara memilih atau mengambil subjek berdasarkan atas alasan tertentu meskipun demikian sampel yang dipilih dianggap dapat mewakili populasi yang ada.

b. Studi Dokumen

Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder berupa Apa pendapat pendapat atau tulisan para ahli atau pihak lain mempelajari bahan-bahan kepustakaan dan literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis data

a. Transkrip Data

Yaitu merupakan suatu proses memindahkan data dari alat perekam menjadi bentuk tertulis. Data yang didapat melalui wawancara dalam bentuk rekaman akan dipindahkan menjadi bentuk tulisan.

b. Editing

Editing merupakan suatu proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh para pencari data. Lazimnya editing dilakukan setelah data yang dikumpulkan berupa kuesioner kuesioner yang telah disusun secara terstruktur dengan melakukan wawancara secara formal.

c. Analisis Data

Berdasarkan data-data yang telah didapatkan baik secara primer maupun data sekunder, dapat diberi kesimpulan untuk dianalisa. Data yang terkumpul dalam penelitian ini baik berupa data kepustakaan maupun data lapangan akan dianalisis dengan menggunakan analisis data yuridis kualitatif yaitu uraian data penelitian berwujud kata-kata tanpa menggunakan angka-angka dengan berpangkal pada hukum atau norma yang berlaku.