

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara Hukum sebagaimana tertuang didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) bahwa Negara Hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan Negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.¹ Negara hukum menentukan bahwa setiap warga negara harus tunduk dan patuh kepada hukum, termasuk pemerintah.²

Salah satu perwujudan prinsip tersebut adalah penyelenggaraan administrasi kependudukan yang berfungsi menjamin kepastian, keabsahan, dan perlindungan hukum terhadap identitas dan status setiap warga negara. Administrasi kependudukan tidak hanya sekedar mencatat data warga negara, tetapi juga merupakan instrument hukum yang menunjukkan pengakuan negara atas keberadaan dan status hukum seseorang. Oleh karena itu, setiap peristiwa penting dalam kehidupan penduduk termasuk kelahiran, kematian, dan perkawinan, perceraian, dan pengangkatan anak harus dicatat secara resmi pada instansi yang berwenang. Pencatatan ini menjadi dasar dalam penyusunan berbagai dokumen kependudukan seperti Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP).

¹ Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 19.

² *Ibid.*

Anak dalam Pasal 1 angka 1 UU Perlindungan Anak, dijelaskan bahwa: “*anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan*”. Hal ini sesuai dengan batasan umur pengangkatan anak dalam Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak (selanjutnya disebut PP Pelaksanaan Pengangkatan Anak), menyatakan bahwa syarat anak yang akan diangkat belum berusia 18 tahun. Anak adalah amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, bahkan anak dianggap sebagai harta kekayaan yang paling berharga dibandingkan kekayaan harta benda lainnya³.

Salah satu peristiwa penting yang memiliki implikasi hukum dan sosial adalah pengangkatan anak. Pengangkatan anak merupakan perbuatan hukum yang mengalihkan tanggung jawab pengasuhan anak dari orang tua kandung kepada orang tua angkat. Menurut Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak, pengangkatan anak adalah suatu perbuatan hukum yang mengalihkan seorang anak dari lingkungan kekuasaan orang tua, wali yang sah, atau orang lain yang bertanggung jawab atas perawatan, pendidikan, dan membesarkan anak tersebut, ke dalam lingkungan keluarga orang tua angkat.

Salah satu aspek administratif yang penting dalam proses pendaftaran pengangkatan anak adalah pencatatan anak angkat ke dalam Kartu Keluarga (KK). Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kartu Keluarga merupakan kartu yang harus dimiliki oleh setiap keluarga di suatu kelurahan yang memuat

³ Ahmad Kamil, dan M.Fauzan, 2008, *Hukum Perlindungan dan Pengangkatan Anak di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm vii

nama semua anggota keluarga dengan jenis kelamin, hubungan keluarga, umur, dan pekerjaan.⁴

Dalam sistem hukum Indonesia, pengangkatan anak memiliki dua dimensi hukum, yaitu dimensi keperdataan dan dimensi administrasi negara. Dimensi keperdataan muncul dari penetapan pengadilan yang mengesahkan hubungan pengangkatan anak secara sah di mata hukum. Sedangkan dimensi administrasi negara tampak dalam kewajiban pencatatan hasil penetapan pengangkatan anak ke dalam sistem administrasi kependudukan, khususnya dalam dokumen Kartu Keluarga dan akta kelahiran.

Kewajiban pencatatan pengangkatan anak telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, yang menegaskan bahwa setiap peristiwa kependudukan wajib dilaporkan kepada instansi pelaksana di tempat penduduk berdomisili. Dalam konteks pengangkatan anak, Pasal 47 ayat (1) UU tersebut menegaskan bahwa “pengangkatan anak yang telah ditetapkan oleh pengadilan wajib dilaporkan oleh orang tua angkat kepada instansi pelaksana untuk dicatat dalam register pengangkatan anak.” Dengan demikian, pencatatan anak angkat dalam dokumen kependudukan merupakan konsekuensi hukum dari penetapan pengadilan yang harus dilakukan untuk memberikan kepastian status anak angkat di mata hukum dan administrasi negara.

⁴ <https://www.kamusbesar.com/kartu-keluarga> . Diakses Pada Hari Selasa 5 November 2024 Jam 09.09

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 pada Pasal 87 ayat (1) dan (2) Perpres Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil adalah⁵. Dengan kata lain Disdukcapil bertugas untuk memastikan setiap warga negara memiliki dokumen kependudukan yang sah, seperti KTP, Kartu Keluarga (KK), Akta Kelahiran, Akta Kematian, dan dokumen lainnya, yang berguna untuk menjamin hak-hak kependudukan.

Di dalam PP Pelaksanaan Pengangkatan Anak menjelaskan bahwa prosedur pengangkatan anak itu dilakukan dengan penetapan pengadilan baik itu di Pengadilan Negeri maupun di Pengadilan Agama, setelah mendapatkan penetapan dari pengadilan maka dilanjutkan dengan pencatatan anak angkat ke dalam berbagai data kependudukan yang baru, salah satunya kartu keluarga.

Namun, dalam praktiknya, tidak semua orang tua angkat menindaklanjuti penetapan pengadilan hingga tahap pencatatan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil). Berdasarkan hasil wawancara awal dengan petugas Disdukcapil Kota Payakumbuh tahun 2024, ditemukan bahwa terdapat beberapa kasus pengangkatan anak yang telah memiliki penetapan pengadilan tetapi belum tercatat dalam dokumen kependudukan. Data menunjukkan, dalam periode lima tahun terakhir terdapat lima penetapan pengangkatan anak di

⁵ Victor M.Simatumorang dan Cormentya Sitanggang, 1996, *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 40

Pengadilan Agama Kota Payakumbuh, tetapi hanya tiga di antaranya yang dilanjutkan dengan pencatatan pada Kartu Keluarga orang tua angkat.

Fenomena ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara ketentuan hukum dan praktik pelaksanaannya di lapangan. Padahal, pencatatan anak angkat memiliki arti penting dalam menjamin perlindungan hukum anak dan kejelasan status administratifnya. Tanpa pencatatan, anak angkat tidak tercantum secara resmi sebagai anggota keluarga dalam dokumen kependudukan, sehingga dapat mengalami hambatan dalam mengakses berbagai hak sipil seperti pendidikan, kesehatan, jaminan sosial, serta pewarisan harta orang tua angkat.

Dari perspektif hukum administrasi negara, pencatatan merupakan bentuk tindakan hukum pemerintahan (*bestuursdaad*) yang menghasilkan akibat hukum berupa pengakuan administratif terhadap status seseorang. Ketika suatu peristiwa hukum seperti pengangkatan anak tidak dicatat, maka hubungan hukum tersebut tidak memperoleh pengakuan formal dari negara, sehingga dapat menimbulkan implikasi hukum dan administrasi, baik bagi anak angkat maupun orang tua angkat.

Selain itu, pengangkatan anak juga menyentuh aspek perlindungan anak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, yang mewajibkan setiap anak memperoleh identitas diri untuk menjamin pengakuan status hukum dan perlindungan hak-haknya. Dalam hal ini, negara melalui Disdukcapil memiliki kewajiban untuk memastikan setiap anak termasuk anak angkat tercatat dalam sistem administrasi kependudukan agar tidak kehilangan hak-hak dasarnya sebagai warga negara.

Kondisi di Kota Payakumbuh menunjukkan bahwa faktor penyebab tidak dilakukannya pencatatan anak angkat antara lain disebabkan oleh kurangnya pengetahuan hukum masyarakat, anggapan bahwa penetapan pengadilan sudah cukup, dan minimnya koordinasi antara pengadilan, dinas sosial, dan disdukcapil. Akibatnya, sebagian anak angkat secara administratif masih tercatat dalam keluarga asal, bukan pada keluarga angkatnya. Hal ini menimbulkan potensi ketidakpastian hukum terhadap status anak, terutama ketika menyangkut hak-hak perdata dan administratif di kemudian hari.

Permasalahan tersebut menjadi penting untuk dikaji lebih mendalam karena berkaitan langsung dengan pelaksanaan fungsi negara dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan terhadap anak. Pencatatan anak angkat bukan hanya tindakan administratif, tetapi juga bentuk konkret kehadiran negara dalam menjamin pengakuan identitas dan status hukum warga negara sejak dini.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berfokus pada bagaimana pelaksanaan pencatatan nama anak angkat pada Kartu Keluarga di Kota Payakumbuh, serta apa implikasi hukum dan administrasi yang timbul apabila pencatatan tersebut tidak dilakukan. Penelitian ini juga mengidentifikasi berbagai hambatan dan faktor penyebab belum optimalnya pelaksanaan pencatatan anak angkat di Kota Payakumbuh, baik dari sisi regulasi, kelembagaan, maupun kesadaran hukum masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, hal ini menjadi menarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai proses **“Pencatatan Nama Anak Angkat Pada**

Kartu Keluarga Dalam Rangka Kepastian Status Anak Di Kota Payakumbuh”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah prosedur pencatatan nama anak angkat pada kartu keluarga di Kota Payakumbuh?
2. Apa saja hambatan-hambatan orang tua dalam prosedur pencatatan nama anak angkat pada kartu keluarga di Kota Payakumbuh?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam rangka diselenggarakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui prosedur pencatatan nama anak angkat pada kartu keluarga di Kota Payakumbuh.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang timbul dalam prosedur pencatatan nama anak angkat pada kartu keluarga di Kota Payakumbuh.

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan yang telah penulis sampaikan diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian tersebut dalam bentuk tulisan.

- b. Agar dapat menerapkan ilmu secara teoritis yang penulis terima selama kuliah dan menghubungkannya dengan data yang penulis peroleh dari lapangan.
- c. Agar hasil penelitian ini dapat menjawab rasa keingintahuan penulis terutama dalam Hukum Administrasi Negara mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan proses administrasi pencatatan nama anak angkat pada kartu keluarga di Kota Payakumbuh.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penulis mengharapkan agar hasil penelitian ini dapat menjadi sumber informasi bagi mahasiswa dan dosen dalam memperkaya perkembangan ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya dalam hal kajian yang ditulis oleh penulis yakni mengenai proses administrasi pencatatan nama anak angkat pada kartu keluarga di Kota Payakumbuh.

E. Metode Penelitian

Secara harfiah, penelitian hukum merupakan serangkaian aktivitas ilmiah yang dilakukan dalam rangka memahami permasalahan hukum yang terjadi dan pada akhirnya akan menyimpulkan dan memberikan suatu solusi untuk mengatasi permasalahan hukum.⁶ Definisi lain terkait penelitian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum dan doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁷ Sebuah proses dapat dikatakan sebagai penelitian jika memenuhi ciri-

⁶ Kornelius Benuf, 2020, "*Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer*", Volume 7 Edisi I, 2020.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2017.

ciri berikut, yaitu sedapat mungkin harus terkendali, teliti, sistematis, valid dan dapat diverifikasi, empiris dan kritis.

Terkait dengan hal tersebut, penelitian tidak dapat dipisahkan dengan metode penelitian. Menurut Soerjono, metodologi penelitian adalah ilmu mengenai jenjang-jenjang yang harus dilalui dalam suatu proses penelitian, atau ilmu yang membahas metode ilmiah dalam mencari, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan.

Pada pembahasan ini, penelitian ilmiah mengarah kepada penelitian hukum untuk mencari jawaban atas permasalahan hukum yang terjadi. Metode penelitian hukum pada umumnya membagi penelitian atas dua kelompok besar, yaitu metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum empiris.

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yakni:

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 Payakumbuh, 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

Penelitian ini 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 administrasi pencatatan nama anak angkat pada kartu keluarga di Kota Payakumbuh terkait Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007.

3. Jenis dan Sumber Data

Terkait 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 prosedur pencatatan nama anak angkat pada kartu keluarga dalam rangka kepastian status anak di Kota Payakumbuh. Mereka antara lain adalah Pejabat yang bertanggungjawab di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Payakumbuh, Pejabat di Kantor Pengadilan Agama, Pejabat di Kantor Pengadilan Negeri dan orang tua yang melakukan pengangkatan anak.

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

⁹ *Ibid*, hlm 106

- b. Data Sekunder merupakan 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

Merupakan bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Secara sederhana, bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 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.
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ *Ibid.*

f. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.

g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

h. Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

i. Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 38 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer. Diantaranya buku-buku rujukan yang relevan, hasil karya tulis ilmiah, hasil-hasil penelitian, dan masih banyak lainnya.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk serta menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier terdiri dari : kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan kamus Bahasa Inggris.

4. Teknik Pengumpulan Data

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, yaitu pihak pewawancara (orang yang mengajukan pertanyaan) dan terwawancara atau *responden* (orang yang memberikan jawaban) 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 (*quidance*) 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 Payakumbuh yaitu bagian pelayanan pendaftaran penduduk, Pejabat di Kantor Pengadilan Agama, dan orang tua yang melakukan pengangkatan anak sebanyak 2 (dua) 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 pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak lain mempelajari bahan-bahan kepustakaan dan literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Transkrip data

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. 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.