

BAB I

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang Penelitian

Negara Indonesia adalah Negara Hukum sebagaimana tertuang didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 hukum¹, Negara hukum menentukan bahwa setiap warga Negara harus tunduk pada hukum, termasuk pemerintah harus tunduk pada hukum.

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

Menurut Undang-undang Nomor 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.

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

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 Nomor 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 UUD 1945, dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 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”. Hal ini sesuai dengan batasan umur pengangkatan anak dalam Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak, menyatakan bahwa syarat anak yang akan diangkat belum berusia 18 tahun.

Di 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 harga orang tua angkatnya berdasarkan keputusan atau penetapan pengadilan”.

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.

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.²

Seiring dengan pilar utama Negara hukum yaitu Asas Legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu cara memperoleh wewenang itu adalah secara atributif, wewenang yang diperoleh secara atributif merupakan kewenangan yang diperoleh

²Ahmad Kamil, dan M.Fauzan, 2008, *Hukum Perlindungan dan Pengangkatan Anak di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm 8

secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dimana tanggungjawab internal pelaksanaan wewenang tersebut distribusikan sepenuhnya kepada penerima wewenang (*atribufaris*).³

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.⁴

Peristiwa hukum mengenai pengangkatan anak harus disiapkan berdasarkan Penetapan Pengadilan pada pasal 47 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 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.

Setelah pengangkatan anak melalui pengadilan dilakukan, 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

³*Ibid.*, hlm 103

⁴*Ibid.*, hlm 19

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 pekerjaan⁵.

Mengenai tata cara pencatatan anak angkat ke dalam kartu keluarga (KK) tidak ada pengaturannya secara khusus. Di dalam Peraturan Pemerintah 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 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2007 tentang pelaksanaan pengangkatan anak menjelaskan bahwa prosedur pengangkatan anak itu 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.

⁵<https://www.kamusbesar.com/kartu-keluarga> . Diakses Pada Hari Rabu Jam 21.37

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.

Sesuai hal penerbitan kartu keluarga dan akta 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.⁶

Sebelum melakukan penelitian ini penulis telah melakukan pra penelitian ke tempat yang akan menjadi objek penelitian penulis, dilihat yang terjadi di lapangan tidak sinkronnya antara jumlah orang tua angkat yang melakukan penetapan pengangkatan anak dan mendaftarkan pengangkatan anak di Dinas

⁶Victor M.Simatumorang dan Cormentya Sitanggang, 1996, *Aspek Hukum Akta Catatan Sipil diindonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 40

Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kota Padang Panjang. Berdasarkan data yang diperoleh dipengadilan ditemukan ada 3 (tiga) orang tua angkat yang telah mengangkat anak dipadang panjang, namun dari data dari Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil tidak ada nya orang tua yang mendaftarkan anak di Kota Padang Panjang, padahal seperti yang kita ketahui sudah banyak aturan yang mewajibkan untuk kita melengkapi seluruh dokumen kependudukan. 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 proses pencatatan anak angkat ke dalam administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang Panjang, dan apa saja hal-hal yang menghambat serta alasan orang tua tidak melanjutkan proses pencatatan anak angkat ke dalam administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang Panjang. Hasil penelitian ini penulis tuangkan ke dalam sebuah karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul:

PENCATATAN ANAK ANGKAT KEDALAM ADMINISTRASI (KARTU KELUARGA) DI KOTA PADANG PANJANG

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimanakah proses pencatatan anak angkat ke dalam administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang Panjang?
2. Apa saja hal-hal yang menghambat serta alasan orang tua tidak melanjutkan proses pencatatan anak angkat ke dalam administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang Panjang?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui proses pencatatan anak angkat ke dalam administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang Panjang.
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 Panjang.

D. Manfaat penelitian

Melaui 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 Panjang.

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 Panjang

E. Metode Penelitian

Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut dapat menjawab persoalan-persoalan yang 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 diteliti. Hal yang perlu diperhatikan dalam penelitian ini adalah kesesuaian antara masalah dan metode yang digunakan dalam penelitian.

Adapun penelitian ini dilakukan dengan metode sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

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 Panjang, 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*).”⁷

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 administrasi (Kartu Keluarga) di Kota Padang Panjang.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

1) Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi

⁷ Soejono Soekanto, 2004, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta:Universitas Indonesia (UI Press), hlm 10.

yang kemudian diolah oleh peneliti. Terutama yang berkaitan dengan proses pencatatan anak angkat ke dalam kartu keluarga.

2) Data Sekunder

Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari :

I. Bahan Hukum Primer

- 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.
- 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 Panjang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.
- h. Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 22 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil di Kota Padang Panjang.

II. Bahan Hukum Sekunder

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

III. Bahan Hukum Tersier

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

b. Sumber Data

1) Penelitian Lapangan

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi secara langsung di lapangan. Penelitian lapangan dilakukan di beberapa tempat yaitu Kantor Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Agama, Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

2) Penelitian Kepustakaan

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

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 Panjang 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 *carapurposive 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

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.

