

BAB III
IMPLEMENTASI PENGATURAN ADOPSI SETELAH BERLAKUNYA
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 54 TAHUN
2007 TENTANG PELAKSANAAN PENGANGKATAN ANAK

**A. Pelaksanaan Pengangkatan Anak di Indonesia Sebelum dan Sesudah
Berlakunya Peraturan Pemerintah RI Nomor 54 Tahun 2007 Tentang
Pelaksanaan Pengangkatan Anak**

Pelaksanaan pengangkatan anak di Indonesia sudah terjadi sejak jaman dahulu bahkan jauh sebelum dikeluarkannya Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai pelaksanaan pengangkatan anak di Indonesia. Sebelum dikeluarkannya Perundang-undangan dan Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai pelaksanaannya banyak terjadi proses pengangkatan anak dengan berbagai macam motivasi dan tujuan yang tidak sesuai dengan pengertian pengangkatan anak yang bertujuan untuk kesejahteraan anak yang diangkat. Pada masa tersebut pengangkatan anak berlandaskan pada hukum adat masyarakat setempat, hukum Islam dan *Staatsblad* 1917 No. 129 yang merupakan peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia pada masa itu.

Sebelum dikeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2/1979 hampir diseluruh Indonesia nampak suatu adat kebiasaan mengenai anak angkat. Disamping pengangkatan anak melalui hukum adat, terdapat pula hukum tertulis yang menyinggung pengangkatan anak. Ketentuan-ketentuan tentang pengangkatan anak tersebut meliputi hukum tidak tertulis (hukum adat) maupun hukum tertulis (peraturan perundangan-undangan).

a. Hukum Adat Indonesia.

Didalam hukum adat yang kita kenal adopsi biasanya dilaksanakan secara terang dan tunai. Terang, artinya pengangkatan anak itu dilakukan dihadapan pemuka adat setempat, orang tua biologis/kandung, orang tua angkat dan pamong desa. Tunai, artinya

pengangkatan anak itu biasanya disertai dengan pembayaran uang atau benda tertentu, walaupun pembayaran itu tidak mempunyai nilai yang ekonomis.

Setelah itu, disahkan pengangkatan anak tersebut melalui suatu upacara adat setempat dan menurut hukum adat pada umumnya maka sudah sahlah anak tersebut menjadi anak angkat.

b. *Staatsblad* tahun 1917 Nomor 129.

Dalam *Staatsblad* ini diatur tentang pengangkatan anak yang khusus berlaku bagi orang-orang Tionghoa. Dalam *Staatsblad* tersebut ditentukan banyak persyaratan yang harus dipenuhi dalam hal pengangkatan anak, baik yang berkenaan dengan calon orang tua angkat maupun dengan calon anak angkat.

Peraturan ini diadakan khusus untuk orang Tionghoa karena hukum perdata BW yang dinyatakan berlaku bagi mereka tidak mengenal lembaga adopsi ini. Menurut Utrecht, lembaga hukum adopsi untuk golongan hukum Tionghoa berhubungan dengan lembaga sosial penghormatan nenek moyang. Yang wajib melakukan penghormatan nenek moyang ialah anak laki (berdasarkan sistim clan yang patrilineal). Jadi apabila dari suatu perkawinan orang Tionghoa tidak memperoleh putera, maka suami isteri yang bersangkutan dapat mengangkat seorang anak laki-laki. Hal ini diberi dasar perundang-undangan dalam pasal 5 sampai dengan 15 *Staatsblad* 1917 nomor 129.¹

Pihak-pihak yang dapat mengangkat anak tersebut diatur dalam Pasal 5 ayat 1, yang berisi :²

¹ Mr. Drs. E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1962), hlm. 615.

² *Staatsblad* Nomor 129 Tahun 1917 Pasal 5 ayat (1).

“seorang laki-laki yang beristri atau pernah beristri dan tidak mempunyai keturunan laki-laki yang sah dalam garis keturunan laki-laki, baik keturunan karena kelahiran maupun keturunan karena pengangkatan anak, maka bolehlah ia mengangkat anak laki-laki sebagai anaknya.”

Ketentuan tersebut menyatakan bahwa pengangkatan anak hanya boleh dilakukan terhadap anak laki-laki. Dengan kata lain hanya anak lelaki saja yang boleh diangkat sebagai anak. Dalam Pasal 5 ayat 2 disebutkan bahwa pengangkatan anak yang demikian harus dilakukan oleh seorang laki-laki tersebut bersama istrinya atau bila perkawinan telah bubar dapat dilakukan oleh ia sendiri.

Sedangkan dalam Pasal 5 ayat 3 menyatakan apabila kepada seorang perempuan janda yang tidak kawin lagi dan oleh suaminya yang telah meninggal dunia tidak ditinggalkan seorang keturunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka bolehlah ia mengangkat seorang anak laki-laki sebagai anaknya. Jika sementara itu si suami yang telah meninggal dunia, dengan surat wasiat telah menyatakan tidak menghendaki pengangkatan anak oleh istrinya, maka pengangkatan anak itupun tidak boleh dilakukan.

Dari ketentuan tersebut, maka yang boleh mengangkat anak adalah sepasang suami istri yang tidak mempunyai anak laki-laki, seorang duda yang tidak mempunyai anak laki-laki ataupun seorang janda yang juga tidak mempunyai anak laki-laki, dengan catatan bahwa janda yang bersangkutan tidak ditinggalkan berupa amanah, yaitu berupa surat wasiat dari suaminya yang menyatakan tidak menghendaki pengangkatan anak oleh istrinya. Disini tidak diatur batasan konkret mengenai batasan usia dan orang yang belum berkawin untuk mengangkat anak.

Dalam Pasal 6 dan 7 mengatur mengenai siapa saja yang dapat mengadopsi. Pasal 6 menyebutkan yang boleh diangkat hanyalah orang-orang Tionghoa laki-laki yang tidak beristri dan tidak beranak serta yang tidak telah diangkat oleh orang lain. Pasal 7 menyebutkan

orang yang diangkat harus paling sedikit 18 tahun lebih muda dari suami dan paling sedikitnya pula 15 tahun lebih muda daripada si istri atau si janda yang mengangkatnya.

Dari ketentuan tersebut, batasan usia hanya disebutkan selisih antara orang yang mengangkat dengan anak yang diangkat, sedangkan orang yang dapat diangkat hanyalah mereka yang berbangsa Tionghoa laki-laki yang tidak beristri apalagi beranak, juga disyaratkan yang tidak telah diangkat oleh orang lain. Jadi untuk orang-orang perempuan tidak boleh diangkat.

Tata cara pengangkatan anak diatur dalam Pasal 8 sampai 10 *Staatsblad* 1917 Nomor 129, dimana dalam pasal 8 menyebutkan apa saja yang menjadi syarat untuk pengangkatan anak tersebut. Menurut Pasal 10, pengangkatan anak ini harus dilakukan dengan akta Notaris, sedangkan yang menyangkut masalah akibat hukum dari pengangkatan anak diatur dalam Pasal 11, 12, 13 dan 14 *Staatsblad* 1917 Nomor 129.

Dalam hubungannya dengan masalah pembatalan suatu adopsi hanya ada satu pasal yang mengatur yaitu Pasal 15 yang menentukan bahwa suatu pengangkatan anak tidak dapat dibatalkan oleh yang bersangkutan sendiri. Ditentukan pula bahwa pengangkatan anak dapat dibatalkan apabila bertentangan dengan Pasal 5, 6, 7, 8, 9 dan 10 ayat (2) dan (3) dari *Staatsblad* 1917 Nomor 129 ini.

Pengangkatan anak yang hanya boleh dilakukan terhadap anak laki-laki tersebut sekarang ini sudah tidak dipertahankan dan pengadilan-pengadilan di Indonesia sekarang sudah menerima bahwa untuk orang-orang yang tunduk di bawah hukum perdata Barat BW (KUHPerdata) seperti orang-orang yang dahulu termasuk golongan rakyat Timur Asing Tionghoa (kini “warganegara Indonesia keturunan Cina”) adopsi dapat dilakukan terhadap anak-anak perempuan berdasarkan Keputusan Pengadilan Istimewa Jakarta tanggal 29 Mei

1963 No. 907/1963 P. *Staatsblad* 1917 nomor 129 ini tidak mensyaratkan pengangkatan anak harus dilakukan berdasarkan ketetapan pengadilan, cukup hanya dibuat dihadapan Notaris, akte otentik.

c. Ordonansi Perkawinan Indonesia Nasrani Stb. 1933 Nomor 74.

Apabila kita meneliti pasal-pasal HOCl, maka tidak akan mendapatkan pengertian adopsi secara nyata, *Staatsblad* ini hanya menyinggung sedikit mengenai adopsi yang dapat dilihat pada pasal 12, yang berbunyi sebagai berikut :

- 1) Apabila seorang anak angkat yang belum dewasa hendak kawin maka selain daripada orang tua kandungnya ia harus mendapat izin pula dari orang tua angkatnya, dalam hal orang yang harus memberi izin kawin itu berselisih pendapat, maka berlakulah pasal 11.
- 2) Apabila orang tua kandung dari anak angkat yang belum dewasa itu telah meninggal atau tidak mampu menyatakan kehendaknya maka harus mendapat izin dari orang tua angkatnya saja.
- 3) Kalau orang tua angkatnya itu telah meninggal pula atau tidak mampu menyatakan kehendaknya atau dalam hal mereka berselisih pendapat, maka berlaku aturan dalam pasal 10 dan 11.
- 4) Arti mengangkat anak menurut aturan ini bukan “mengaku anak” seperti di Minahasa, yang mana anak itu tidak pindah ke lingkungan keluarga lain.

Dari ketentuan pasal ini, dapat dibuat penafsiran mengenai arti pengangkatan anak menurut HOCl, yaitu mengangkat anak orang lain menjadi anak dari adoptant tapi tidak memutuskan hubungan ikatan kekeluargaan dengan orangtua kandung.

d. Undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 Tentang Kewarganegaraan.

Undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 pada pokoknya mengatur cara memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia dan pengaturan tentang kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Undang-undang ini bukanlah mengatur mengenai adopsi, tetapi mengenai Kewarganegaraan Republik Indonesia. Walaupun demikian masalah pengangkatan anak telah disinggung pada salah satu pasalnya, yaitu Pasal 2 ayat 1 dan 2 sebagai berikut :³

- (1). Anak asing yang belum berumur 5 tahun yang diangkat oleh seorang warganegara Republik Indonesia, memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia, apabila pengangkatan itu dinyatakan sah oleh Pengadilan Negeri dari tempat tinggal orang yang mengangkat anak itu.
- (2). Pernyataan sah oleh Pengadilan Negeri termaksud harus dimintakan oleh orang yang mengangkat tersebut dalam satu tahun setelah pengangkatan itu atau dalam satu tahun setelah pengangkatan itu atau dalam satu tahun setelah Undang-Undang ini mulai berlaku.

Dalam penjelasan umum Undang-undang nomor 62 tahun 1958 yang menyangkut mengenai pengangkatan anak termaksud dalam pasal 2, yang berbunyi sebagai berikut :⁴

“Pengangkatan anak adalah biasa di Indonesia. Sah atau tidak sahnya pengangkatan anak itu ditentukan oleh hukum yang menyangkut anak. Adakalanya anak yang diangkat itu anak (orang) asing, akan tetapi benar betul-betul diperlakukan sebagai anak sendiri, tidak diketahui atau dirasakan lagi asal orang itu. Maka hendaklah pada anak demikian itu diberikan status orang tua yang mengangkatnya. Sebagai jaminan bahwa pengangkatan itu sungguh-sungguh pengangkatan sebagai digambarkan di atas dan supaya anak asing yang diangkat itu betul-betul masih bisa merasa warganegara

³ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, UU No. 62 Tahun 1958, LN No. 113 Tahun 1958, TLN No. 1647., Pasal 2 ayat (1) dan (2).

⁴ *Ibid.*, Penjelasan Umum Pasal 2.

Indonesia, maka pemberian kewarganegaraan Republik Indonesia kepada anak angkat itu hendaknya dibatasi pada anak yang masih muda sekali.”

Sebagaimana diketahui dalam pasal 2 undang-undang ini diatur mengenai pembatasan usia pengangkatan anak asing yang boleh diangkat adalah dibawah umur 5 (lima) tahun oleh orang tua Warga Negara Indonesia dapat menyebabkan anak tersebut memperoleh kewarganegaraan Indonesia, apabila pengangkatan anak tersebut dinyatakan sah oleh Pengadilan Negeri.

Sebagai jaminan bahwa pengangkatan anak itu sungguh-sungguh dan supaya si anak asing yang diangkat tersebut betul-betul masih bisa merasakan kewarganegaraan Republik Indonesia, maka pemberian kewarganegaraan Republik Indonesia kepada anak tersebut hendaknya dibatasi pada anak yang masih muda sekali.

e. Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 2 Tahun 1979 Tentang Pengangkatan Anak.

Surat edaran ini mengatur mengenai prosedur hukum dalam mengajukan permohonan pengesahan dan/atau permohonan pengangkatan anak, memeriksa dan mengadilinya oleh Pengadilan. Pengangkatan anak diatur pertama kali oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 2 Tahun 1979. Tujuan dari Surat Edaran ini adalah usaha untuk memperbaiki peradilan secara menyeluruh kepada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi agar beberapa Undang-undang yang berasal dari pemerintah kolonial Belanda beberapa boleh disesuaikan dengan keadaan Negara Republik Indonesia pada waktu sekarang.⁵

⁵ Kwantjik, S.H., *Kehakiman dan Peradilan*, (Jakarta: Ghalia, 1977), hlm. 56.

Melalui Surat Edaran ini Mahkamah Agung memberikan pedoman kepada Pengadilan Negeri seluruh Indonesia dalam usaha menertibkan prosedur pengangkatan anak di Pengadilan Negeri. Keadaan tersebut merupakan gambaran bahwa kebutuhan akan pengangkatan anak dalam masyarakat makin bertambah dan dirasakan bahwa untuk memperoleh jaminan kepastian hukum untuk itu hanya didapat setelah memperoleh suatu keputusan pengadilan.

Surat Edaran ini, selain merupakan petunjuk-petunjuk dalam memeriksa permohonan pengangkatan anak juga memberikan arah serta kepastian pada perkembangan lembaga pengangkatan anak. Putusan terhadap permohonan pengangkatan anak dapat berupa :

- I. Penetapan dalam hal pengangkatan anak tersebut terjadi antar warga negara Indonesia.
- II. Keputusan dalam hal anak yang diangkat oleh Warga Negara Indonesia berstatus Warga Negara Asing atau dalam hal anak yang diangkat berstatus Warga Negara Indonesia.

Khusus untuk pengangkatan anak negara asing maka selain Surat Edaran ini dipakai juga Hukum Perdata Internasional.

f. Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Penyempurnaan Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 2 Tahun 1979 Tentang Pengangkatan Anak.

Dalam Surat Edaran ini ditentukan antara lain tentang syarat-syarat permohonan pengesahan atau pengangkatan anak antara Warga Negara Indonesia oleh orang tua angkat Warga Negara Asing. Syarat-syarat permohonan tersebut antara lain syarat-syarat calon orang tua yang akan mengangkat anak Indonesia baik Warga Negara Asing atau Warga Negara Indonesia. Dalam SEMA ini diatur ketentuan mengenai calon orang tua angkat Indonesia yang akan mengangkat anak.

Surat Edaran ini ditujukan untuk semua Ketua, Wakil Ketua, Hakim-hakim Pengadilan Tinggi dan semua Ketua, Wakil Ketua, Hakim-hakim Pengadilan Negeri di seluruh Indonesia. Surat Edaran ini dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa berdasarkan pengamatan Mahkamah Agung yang menghasilkan kesimpulan bahwa permohonan pengesahan permohonan pengangkatan anak yang ditujukan kepada Pengadilan Negeri yang kemudian diputus tampak kian hari kian bertambah baik yang merupakan suatu bagian tuntutan gugatan perdata maupun yang merupakan permohonan khusus pengesahan pengangkatan anak.

Keadaan tersebut merupakan gambaran bahwa kebutuhan akan pengangkatan anak dalam masyarakat makin bertambah dan dirasakan bahwa untuk memperoleh jaminan kepastian hukum untuk itu hanya dapat setelah memperoleh suatu putusan dari pengadilan.

g. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 32 TLN Nomor 3134).

Anak adalah potensi generasi penerus cita-cita bangsa dan anak-anak tersebut haruslah mampu memikul tanggung jawab tersebut, maka untuk dapat memikul tanggung jawab itu, kesejahteraan merekapun harus dipenuhi dengan baik. Atas dasar pemikiran tersebut maka oleh Pemerintah Republik Indonesia dibentuklah Undang-undang yang mengatur kesejahteraan anak yaitu Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan anak, khususnya anak angkat maka dalam Undang-undang ini pun diatur secara tegas motif dan anak yang dikehendaki dalam pengaturan hukum tentang pengangkatan anak, yaitu untuk kepentingan kesejahteraan anak

angkat tersebut seperti yang tertuang dalam Pasal 12 Undang-undang tersebut, yang berbunyi sebagai berikut :⁶

Pasal 12 :

1. Pengangkatan anak menurut adat dan kebiasaan dilaksanakan dengan mengutamakan kepentingan kesejahteraan anak.
2. Kepentingan kesejahteraan anak yang termaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
3. Pengangkatan anak untuk kepentingan kesejahteraan anak yang dilakukan di luar adat dan kebiasaan, dilaksanakan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.

Undang –undang ini disahkan di Jakarta pada tanggal 23 Juli 1979 oleh Presiden Republik Indonesia, Soeharto dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 23 Juli 1979 oleh Menteri/Sekretaris Negara Republik Indonesia, Sudharmono, SH.

h. Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 41/HUK/KEP/VII/1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perizinan Pengangkatan Anak.

Surat Keputusan Menteri Sosial yang mengatur tentang petunjuk pelaksanaan perizinan pengangkatan anak ini dirasa perlu untuk melengkapi Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Penyempurnaan Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 2 Tahun 1979 Tentang Pengangkatan Anak.

Maksud dari dikeluarkannya Keputusan Menteri Sosial ini adalah sebagai suatu pedoman dalam rangka pemberian izin, pembuatan laporan sosial serta pembinaan dan pengawasan pengangkatan anak, agar terdapat kesamaan dalam bertindak dan

⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kesejahteraan Anak*, UU Nomor 4 Tahun 1979, LN No. 32 Tahun 1979, TLN No. 3134., Pasal 12.

tercapainya tertib administrasi sesuai dengan Peraturan PerUndang-undangan yang berlaku.

Pengangkatan anak dalam petunjuk pelaksanaan ini meliputi :

1. Pengangkatan anak antara Warga Negara Indonesia khusus yang berada dalam asuhan organisasi sosial.
2. Pengangkatan anak Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing.
3. Pengangkatan anak Warga Negara Asing oleh Warga Negara Indonesia.

Ketentuan Menteri sosial ini merupakan pengarahan tentang materi-materi dan cara-cara yang diperlukan, yang harus dilaksanakan dalam suatu proses berperannya berbagai instansi sesuai dengan wewenangnya.

Petunjuk pelaksanaan ini hanya berlaku bagi instansi-instansi yang ikut berperan dalam hal proses pengangkatan anak sebelum diajukan ke Pengadilan Negeri.

i. Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 13/HUK/1993 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

Kebijakan pengangkatan anak di Indonesia telah banyak dikeluarkan oleh pemerintah dalam usaha untuk menertibkan pelaksanaan pengangkatan anak. Dalam prakteknya, pemberian izin pengangkatan anak yang antara lain didasarkan pada Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 41/HUK/KEP/VII/1984 dirasa masih adanya permasalahan dalam hal penanganan kasus pengangkatan anak terutama mengenai hal-hal yang berkaitan dengan perizinan pengangkatan anak Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing. Dalam Keputusan Menteri Sosial tersebut kebijakan

pengangkatan anak Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing dianggap relatif lebih ringan.

Hal ini membuat semakin banyak Warga Negara Asing dengan mudah mengangkat seorang anak Warga Negara Indonesia, yang mungkin saja Warga Negara Asing tersebut mengangkat anak Warga Negara Indonesia untuk kepentingan lain yang dapat mengancam kepentingan negara atau mengancam tercapainya keamanan serta kesejahteraan anak angkat tersebut. Untuk itu dalam kebijakan selanjutnya yaitu dalam Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 13/HUK/1993 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan Anak diatur pembatasan yang lebih ketat dalam syarat dan tata cara bagi pengangkatan anak Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing.

j. Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 2/HUK/1995 Tentang Penyempurnaan Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 13/HUK/1993 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

Dengan berkembangnya keadaan yang terjadi dalam masyarakat yang dapat menimbulkan permasalahan baru terhadap pelaksanaan Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 13/HUK/1993 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan Anak, maka perlu dilakukan upaya-upaya yang dapat mengantisipasi dan dapat mengatasi permasalahan yang akan terjadi dikemudian hari, dirasa perlu untuk mengeluarkan penyempurnaan lampiran Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 13/HUK/1993 yaitu dengan mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 2/HUK/1995 Tentang Penyempurnaan Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 13/HUK/1993 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan Anak yang dalam peraturan tersebut mengatur tentang penyempurnaan beberapa

ketentuan yang dianggap perlu yang ada dalam ketentuan lampiran keputusan menteri sosial No. 13/HUK/1993.

Dengan keluarnya keputusan ini, ketentuan mengenai petunjuk pelaksanaan pengangkatan anak menurut Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 13/HUK/1993 tetap dinyatakan berlaku sepanjang tidak ditetapkan lain.

k. Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109).

Kondisi ekonomi nasional yang kurang mendukung sangat mempengaruhi kondisi perekonomian keluarga dan berdampak pada tingkat kesejahteraan anak Indonesia. Kenyataan yang kita jumpai sehari-hari di dalam masyarakat masih banyak kita jumpai anak-anak yang hidup dalam kondisi yang tidak menguntungkan, dimana banyak ditemui anak jalanan, anak terlantar, yatim piatu dan anak penyandang cacat dengan berbagai permasalahan mereka yang kompleks yang memerlukan penanganan, pembinaan dan perlindungan, baik dari pihak Pemerintah maupun masyarakat.

Komitmen Pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap anak telah ditindak lanjuti dengan disahkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Undang-undang ini mengatur tentang berbagai upaya yang dilakukan dalam rangka perlindungan, pemenuhan hak-hak dan peningkatan kesejahteraan anak. Salah satu solusi untuk menangani permasalahan anak yang dimaksud yaitu dengan memberi kesempatan bagi orang tua yang mampu untuk melaksanakan pengangkatan anak. Tujuan pengangkatan anak hanya dapat dilakukan bagi kepentingan terbaik anak dan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau berdasarkan pada adat kebiasaan setempat.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak ini memberikan pengertian tentang anak angkat yang terdapat dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 butir 9, yang berbunyi :⁷

“Anak angkat adalah anak yang haknya 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 putusan atau penetapan pengadilan.”

Sedangkan dalam Bab VIII Bagian Kedua Undang-undang ini mengatur mengenai pengangkatan anak yang tertuang dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 41, yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 39 :

- 1) Pengangkatan anak hanya dapat dilakukan untuk kepentingan yang terbaik bagi anak dan dilakukan berdasarkan adat kebiasaan setempat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Pengangkatan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), tidak memutuskan hubungan darah antara anak yang diangkat dan orang tua kandungnya.
- 3) Calon orang tua angkat harus seagama dengan agama yang dianut oleh calon anak angkat.
- 4) Pengangkatan anak oleh warga negara asing hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir.
- 5) Dalam hal asal usul anak tidak diketahui, maka agama anak disesuaikan dengan agama mayoritas penduduk setempat.⁸

Pasal 40 :

- 1) Orang tua angkat wajib memberitahukan kepada anak angkatnya mengenai asal usulnya dan orang tua kandungnya.

⁷ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perlindungan Anak*, Nomor 23 Tahun 2002, LN No. 109 Tahun 2002., Pasal 1 butir 9.

⁸ *Ibid.*, Pasal 39.

- 2) Pemberitahuan asal usul dan orang tua kandungnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan kesiapan anak yang bersangkutan.⁹

Pasal 41 :

- 1) Pemerintah dan masyarakat melakukan bimbingan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pengangkatan anak.
- 2) Ketentuan mengenai bimbingan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.¹⁰

Undang-undang ini disahkan di Jakarta pada tanggal 22 Oktober 2002 ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia, Megawati Soekarnoputri dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 22 Oktober 2002 ditandatangani oleh Sekretaris Negara Republik Indonesia, Bambang Kesowo.

1. Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Anak.

Surat edaran ini mulai berlaku pada tanggal 8 Februari 2005, setelah terjadinya bencana alam gempa bumi dan Tsunami yang melanda Aceh dan Nias. Akibat dari bencana alam gempa bumi dan Tsunami tersebut menimbulkan banyak masalah sosial yang salah satu permasalahan sosial tersebut berupa banyaknya anak-anak yang kehilangan orang tuanya dan menjadi yatim piatu serta juga adanya keinginan para sukarelawan asing untuk mengangkat anak para korban bencana alam gempa bumi dan Tsunami tersebut sebagai anak angkat yang oleh LSM dan Badan Keagamaan lainnya sangat dikhawatirkan dapat membahayakan akidah agama anak tersebut.

⁹ *Ibid.*, Pasal 40.

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 41.

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

Komitmen Pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap anak telah ditindak lanjuti dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Undang-Undang ini mengatur tentang berbagai upaya yang dilakukan dalam rangka perlindungan, pemenuhan hak-hak dan peningkatan kesejahteraan anak. Salah satu solusi untuk menangani permasalahan anak dimaksud yaitu dengan memberi kesempatan bagi orang tua yang mampu untuk melaksanakan pengangkatan anak. Tujuan pengangkatan anak hanya dapat dilakukan bagi kepentingan terbaik anak dan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau berdasarkan pada adat kebiasaan setempat.¹¹

Mengingat banyaknya penyimpangan yang terjadi dalam masyarakat atas pelaksanaan pengangkatan anak, yaitu pengangkatan anak dilakukan tanpa melalui prosedur yang benar, pemalsuan data, perdagangan anak, bahkan telah terjadi jual beli organ tubuh anak. Untuk itu, perlu pengaturan tentang pelaksanaan pengangkatan anak, baik yang dilakukan oleh Pemerintah maupun oleh masyarakat, yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah.¹²

Sesuai amanat Undang-undang Perlindungan Anak, PP No. 54 Tahun 2007 ini mengatur mengenai pengawasan pelaksanaan adopsi, pengawasan dilakukan oleh pemerintah (dalam hal ini Departemen Sosial) dan masyarakat. Pengawasan ini diperlukan untuk mengantisipasi terjadinya penyimpangan atau pelanggaran dalam proses adopsi. Dalam PP No. 54 Tahun 2007 ini juga menguraikan

¹¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak*, PP No. 54 Tahun 2007, LN No. 123 Tahun 2007, TLN No. 4768., Penjelasan Umum.

¹² *Ibid.*

siapa saja atau lembaga mana saja yang layak diawasi, yaitu orang perseorangan, lembaga pengasuhan, rumah sakit bersalin, praktek-praktek kebidanan, dan panti sosial pengasuhan anak.¹³

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak memberikan pengertian tentang anak angkat, pengangkatan anak, orang tua dan orang tua angkat yang tertuang pada Bab I Ketentuan Umum, yaitu terdapat dalam Pasal 1 butir 1, 2, 3 dan 4, yang berbunyi :¹⁴

Pasal 1 :

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Anak angkat adalah anak yang haknya 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.
2. 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.
3. Orang tua adalah ayah dan/atau ibu kandung, atau ayah dan/atau ibu tiri, atau ayah dan/atau ibu angkat.
4. Orang tua angkat adalah orang yang diberi kekuasaan untuk merawat, mendidik, dan membesarkan anak berdasarkan peraturan perundang-undangan dan adat kebiasaan.

Dengan dibuatnya Peraturan Pemerintah ini dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pengangkatan anak yang mencakup ketentuan umum, jenis pengangkatan anak, syarat-syarat pengangkatan

¹³ <http://hukumonline.com/detail.asp?id=18806&cl=berita>, 17 Agustus 2009.

¹⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak*, PP No. 54 Tahun 2007, LN No. 123 Tahun 2007, TLN No. 4768., Pasal 1 butir 1, 2, 3, dan 4.

anak, tata cara pengangkatan anak, bimbingan dalam pelaksanaan pengangkatan anak, pengawasan pelaksanaan pengangkatan anak dan pelaporan. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini juga dimaksudkan agar pengangkatan anak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan yang pada akhirnya dapat melindungi dan meningkatkan kesejahteraan anak demi masa depan dan kepentingan terbaik bagi anak.¹⁵

Pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah ini, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pengangkatan anak tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini.

B. Kewenangan Seorang Notaris Terhadap Pembuatan Akta Notariil Pengangkatan Anak Sebelum dan Sesudah Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak

1. Notaris sebagai Pejabat Umum Berwenang Membuat Akta Otentik

A. Sejarah Notaris di Indonesia

Notaris berasal dari kata *notarius*, yaitu orang yang menjalankan pekerjaan menulis pada jaman Romawi. Pada abad kelima dan keenam sebutan *notarius*, majemuknya *notarii*, diberikan kepada penulis atau sekretaris pribadi raja.¹⁶ Fungsi *notarius* pada saat itu sangat berbeda dengan fungsi notaris pada masa ini.

Pada akhir abad ke-5 (lima) sebutan *notarii* diberikan kepada pegawai-pegawai istana yang melaksanakan pekerjaan-pekerjaan

¹⁵ Penjelasan Atas Bab I Umum Mengenai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

¹⁶ Nico, *Tanggung Jawab Notaris Selaku Pejabat Umum*, (Yogyakarta: Center for Documentation and Studies of Business Law (CDSBL), 2003), hlm. 31.

administratif. Mereka memiliki keahlian untuk mempergunakan suatu bentuk tulisan cepat, yang sekarang dikenal sebagai “*stenografen*”.

Pejabat-pejabat yang dinamakan *notarii* tersebut merupakan pejabat yang menjalankan tugas untuk pemerintah dan tidak melayani publik. Yang melayani publik dinamakan *tabelliones*, yaitu pejabat yang menjalankan pekerjaan sebagai penulis untuk publik yang membutuhkan keahliannya.¹⁷

Pada dasarnya fungsi *tabelliones* mirip dengan fungsi notaris pada masa sekarang, hanya saja akta-akta yang dibuatnya tidak mempunyai sifat otentik¹⁸ dan hanya mempunyai kekuatan seperti akta yang dibuat di bawah tangan. Selain *tabelliones* terdapat juga pejabat lain yang dinamakan *tabularii* yang bertugas memegang dan mengerjakan buku-buku keuangan kota serta mengadakan pengawasan terhadap administrasi kota. *Tabularii* juga ditugaskan menyimpan surat-surat dan berwenang membuat akta. *Tabularii* berhak menyatakan secara tertulis terhadap tindakan-tindakan hukum yang ada dari para pihak yang membutuhkan jasanya.¹⁹ *Tabularii* merupakan saingan berat bagi para *tabelliones*.

Notariat masuk ke Indonesia pada permulaan abad ke 17 dibawa oleh orang-orang Belanda dengan adanya *Oost Ind. Compagnie* di Indonesia. Karenanya Notariat yang ada adalah notariat seperti yang dikenal di Belanda. Pada tanggal 27 Agustus 1620, Melchior Kerchem, sekretaris dari “*College van Schepenen*” di Jakarta, diangkat sebagai notaris pertama di Indonesia.²⁰ Dalam akta pengangkatannya sebagai notaris, secara singkat dimuat suatu instruksi yang menguraikan bidang

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 32.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, cet. 4, (Jakarta: Erlangga, 1996), hlm.

pekerjaan dan wewenangnya, yaitu menjalankan tugas jabatannya di Jakarta demi kepentingan publik dan berkewajiban untuk mendaftarkan semua dokumen-dokumen dan akta-akta yang dibuatnya.

Dalam menjalankan jabatannya para notaris ternyata tidak memiliki kebebasan karena mereka merupakan pegawai dari *Oost Ind. Compagni*. Bahkan pada tahun 1632 dikeluarkan plakkaat yang berisi ketentuan bahwa para notaris, sekretaris, dan pejabat lainnya dilarang membuat akta-akta transport, jual beli, surat wasiat, dan lain-lain akta, jika tidak memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Gubernur Jenderal dan Raden van Indie, dengan ancaman akan kehilangan jabatannya.²¹ Namun dalam prakteknya, ketentuan tersebut tidak dipatuhi sehingga akhirnya ketentuan tersebut menjadi tidak terpakai lagi. Setelah pengangkatan Melchior Kerchem, jumlah notaris terus bertambah disesuaikan dengan kebutuhan pada saat itu.

Sejak masuknya notariat di Indonesia sampai dengan tahun 1822, notariat hanya diatur oleh 2 (dua) reglemen yang agak terperinci, yakni reglemen pada tahun 1625 dan tahun tahun 1765. Pada tahun 1822 dikeluarkan *Instructie voor de notarissen in Indonesia* (Lembaran Negara 1822 Nomor 11) yang terdiri dari 34 (tiga puluh empat) pasal.²² *Instructie* ini merupakan resume dari peraturan-peraturan yang ada sebelumnya dan juga merupakan bunga rampai dari plakkaat-plakkaat yang lama. Pada tanggal 26 Januari 1860 dindangkanlah Peraturan Jabatan Notaris (*Notaris Reglemen*) yang mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1860. Peraturan ini merupakan dasar yang kuat bagi pelebagaan Notariat di Indonesia.

Pada tahun 1954 diundangkan Undang-undang tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara (Lembaran Negara 1954 Nomor 101). Dalam surat pengangkatannya, mereka diangkat untuk jangka waktu

²¹ *Ibid.*, hlm. 17.

²² *Ibid.*, hlm. 19.

1 (satu) tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk 1 (satu) tahun berikutnya, demikian seterusnya. Pengangkatan ini menimbulkan perasaan takut bagi yang bersangkutan bila masa jabatannya itu telah berakhir dan tidak diperpanjang lagi. Akibatnya banyak Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara yang berusaha mendapatkan uang sebanyak-banyaknya selama mereka menjabat. Hal ini menyebabkan merosotnya lembaga notariat di mata masyarakat.

Dalam periode tahun 1960 sampai tahun 1965, terutama di jaman Kabinet 100 Menteri, notariat banyak mengalami kegoncangan. Tanpa mengindahkan peraturan yang berlaku, dikeluarkan surat keputusan yang bertujuan mengadakan peremajaan dikalangan para notaris, sekalipun mengenai batas usia bagi para notaris untuk dapat dipensiunkan telah diatur dalam undang-undang (Peraturan Jabatan Notaris). Diantara para notaris yang terkena peraturan peremajaan tersebut, ada yang diangkat kembali berdasarkan dispensasi, dengan memperpanjang masa jabatannya.

Dipengaruhi oleh keadaan pada waktu itu, terjadilah pengangkatan-pengangkatan para notaris dan wakil notaris baru, dengan tidak lagi berpedoman pada ketentuan-ketentuan yang berlaku. Bahkan ada kalanya merupakan pengangkatan yang bersifat politis. Setelah terjadinya pergeseran kepemimpinan, beberapa notaris yang terkena peremajaan dan tidak mendapat dispensasi, diangkat kembali (direhabilitasi). Adanya rehabilitasi ini ditujukan untuk menghilangkan pandangan dalam masyarakat umum terhadap notaris yang timbul karena peremajaan tersebut, yakni anggapan masyarakat bahwa apa yang telah terjadi bukanlah suatu peremajaan, akan tetapi terjadi pemecatan-pemecatan yang disebabkan oleh tindakan-tindakan para notaris yang melanggar hukum.

Pada tanggal 14 September 2004 dalam rapat paripurna terbuka DPR-RI (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia), Rancangan Undang-Undang tentang Jabatan Notaris disahkan. Pengesahan ini

menandai babak baru lembaga kenotariatan setelah hampir dua abad lamanya Peraturan Jabatan Notaris warisan pemerintah Belanda berlaku di Indonesia. Dan pada tanggal 6 Oktober 2004 disahkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris oleh Presiden Megawati Soekarnoputri di Jakarta.

B. Fungsi dan Kedudukan Notaris

Kedudukan seorang Notaris sebagai suatu fungsionaris dalam masyarakat hingga sekarang masih disegani. Seorang notaris biasanya dianggap sebagai seorang pejabat tempat seseorang memperoleh nasihat. Segala sesuatu yang ditulis serta ditetapkannya adalah benar, notaris adalah pembuat dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum.²³ Di Mesir, negara yang memiliki lembaga notariat tertua, menurut A.W Voors kedudukan seorang Notaris dipandang tinggi sama dengan seorang pejabat tertinggi, panglima di medan perang, ulama tertinggi, dan kesayangan para wanita.²⁴ Hal ini ia temukan dalam selemba papyrus, kertas kuno dalam sejarah kerajaan Mesir.

Menurut A.W Voors, di negeri Belanda notariat juga memiliki kedudukan yang baik. Hal ini terjadi karena para notaris menguasai dan mampu menangani undang-undang dengan tepat dan juga tetap belajar. Selain itu terdapat suatu perkumpulan *Broederschap der Notarissen* dan *Broederschap der Candidaat Notarissen* (semacam badan Ikatan Notaris Indonesia) yang memperberat syarat-syarat lulus ujian, memperbaiki pengawasan dan pembukuan para notaris, sehingga notariat menjadi disegani.²⁵ Suara para notaris tersebut didengar oleh para yuris, bahkan oleh pemerintah dalam hal kepentingan umum.

²³ Tan Thong Kie, *Buku I Studi Notariat : Beberapa Mata Pelajaran dan Serba Serbi Praktek Notaris*, cet. 1, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 219.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 222.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 224.

Setiap masyarakat membutuhkan seseorang yang mana keterangan-keterangannya dapat diandalkan, dapat dipercaya dan dapat menyimpan rahasia, tanda tangan serta segelnya (capnya) memberi jaminan dan bukti yang kuat, seorang ahli yang tidak memihak, dan dapat membuat suatu perjanjian yang dapat melindunginya di kemudian hari. Kalau seorang advokat (pengacara) membela hak-hak seseorang ketika timbul suatu kesulitan, maka seorang notaris harus berusaha mencegah terjadinya kesulitan itu.

A.W Voors juga membagi pekerjaan seorang notaris menjadi dua, yaitu pekerjaan legal, yakni pekerjaan yang diperintahkan oleh undang-undang, dan pekerjaan ekstrallegal, yakni pekerjaan yang dipercayakan kepadanya dalam jabatannya tersebut.²⁶

Pekerjaan legal adalah tugas sebagai pejabat untuk melaksanakan sebagian kekuasaan pemerintah, antara lain :

- memberi kepastian tanggal;
- membuat grosse akta yang mempunyai kekuatan eksekutorial;
- memberi suatu keterangan dalam suatu akta yang menggantikan tanda tangan;
- memberi kepastian mengenai tanda tangan seseorang.

Pekerjaan-pekerjaan tersebut dilakukan seorang notaris sebagai suatu badan negara dan berdasarkan itu maka tindakannya mempunyai kekuatan sama seperti undang-undang. Seorang notaris harus menjunjung tinggi tugas yang dilimpahkan oleh pemerintah dan melaksanakannya dengan tepat dan jujur sesuai dengan sumpah notaris.

Pekerjaan ekstrallegal adalah tugas lain yang dipercayakan kepada notaris yaitu menjamin perlindungan kepastian hukum. Setiap warga negara memiliki hak serta kewajiban yang tidak boleh dikurangi atau

²⁶ *Ibid.*, hlm. 224.

dihilangkan begitu saja, baik karena yang berkepentingan masih dibawah umur ataupun mengidap penyakit ingatan. Kehadiran seorang notaris dalam hal-hal tersebut diwajibkan oleh undang-undang dan ini merupakan bukti kepercayaan pembuat undang-undang kepada diri seorang notaris untuk memperhatikan kepentingan yang lemah dan kurang mengerti. Tetapi walaupun demikian, keharusan ini tidak boleh digunakan untuk menyelundupkan ketentuan-ketentuan yang berlaku sebab seorang notaris tidak hanya mengabdikan kepada masyarakat, tetapi juga kepada pemerintah yang menaruh kepercayaan penuh kepadanya. Notaris harus jujur dan setia terhadap para pihak.

Para notaris mempunyai persamaan dalam pekerjaan dengan para advokat, yaitu keduanya menuangkan suatu kejadian di bidang ekonomi ke dalam suatu bentuk hukum, memberi nasihat kepada para pelanggan, dan mengharapkan kepercayaan dari mereka. Namun terdapat perbedaan prinsip, yaitu :

- seorang notaris memberi pelayanan kepada semua pihak dan berusaha menyelesaikan suatu persoalan sehingga semua pihak puas, sedangkan seorang advokat hanya memberi pelayanan kepada satu pihak saja dan berusaha memuaskan pihak tersebut;
- pekerjaan seorang notaris adalah untuk mencegah terjadinya suatu persoalan antara pihak-pihak, sedangkan seorang advokat menyelesaikan suatu persoalan yang sudah terjadi.

Dalam membela hak suatu pihak, diharapkan seorang notaris tidak ikut campur. Tetapi dalam hal mencari dan membuat suatu bentuk hukum dimana kepentingan para pihak berjalan paralel, notaris yang memegang peranan sedangkan advokat hanya memberi nasehat.²⁷

²⁷ *Ibid.*, hlm. 231.

Menurut Prof. A.G. Lubbers dalam bukunya *Het Notariaat*, pekerjaan seorang notaris adalah :²⁸

- Otentik, berarti bahwa keaslian dan ketepatan tulisan-tulisan itu adalah pasti.
- Seorang notaris tidak hanya menangani ketentuan-ketentuan dalam peraturan mengenai jabatan notaris (mengenai cara membuat dan membentuk akta), namun ia juga menangani keseluruhan hukum perdata, yaitu hukum yang khas mengatur hubungan antara orang-orang sipil.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN) yang mulai berlaku sejak tanggal 6 Oktober 2004, menyebutkan :

Ayat 1 :

“Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.”

Ayat 7 :

“Akta Notaris adalah akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.”

Mengenai kewenangan notaris, UUJN mengaturnya dalam Pasal 15 ayat (1) sampai dengan ayat (3), yang berbunyi sebagai berikut :

Ayat 1 :

²⁸ *Ibid.*, hlm. 235.

Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Ayat 2 :

Notaris berwenang pula:

- a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- b. membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- c. membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
- d. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
- f. membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
- g. membuat akta risalah lelang.

Ayat 3 :

Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dipergunakannya perkataan “berwenang” dalam pasal-pasal diatas, berhubungan dengan ketentuan dalam Pasal 1868 KUHPerdara yang mengatakan bahwa :

“Suatu akta otentik adalah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu, ditempat dimana akta dibuatnya.”

Untuk pelaksanaan dari Pasal 1868 KUHPerdara tersebut pembuat undang-undang harus membuat peraturan perundang-undangan untuk menunjuk para pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan oleh karena itulah para notaris ditunjuk sebagai pejabat yang demikian.

R. Soegondo Notodisoerjo mengemukakan bahwa untuk dapat membuat akta otentik, seseorang harus mempunyai kedudukan sebagai pejabat umum. Di Indonesia, seorang advokat, meskipun ia seorang yang ahli dalam bidang hukum, tidak berwenang untuk membuat akta otentik karena ia tidak mempunyai kedudukan sebagai pejabat umum. Sebaliknya seorang pegawai catatan sipil meskipun ia bukan ahli hukum ia berhak membuat akta-akta otentik untuk hal-hal tertentu, misalnya akta kelahiran dan akta kematian karena ia oleh undang-undang ditetapkan sebagai pejabat umum dan diberi wewenang untuk membuat akta-akta tersebut.²⁹

Notaris merupakan satu-satunya pejabat yang mempunyai wewenang umum tersebut. Semua pejabat lainnya hanya mempunyai wewenang tertentu, artinya wewenang mereka tidak meliputi lebih daripada pembuatan akta otentik yang secara tegas ditugaskan kepada mereka oleh undang-undang. Dengan kata lain, wewenang notaris bersifat umum, sedangkan wewenang para pejabat lainnya adalah pengecualian. Itulah sebabnya bahwa apabila didalam suatu perundang-undangan untuk sesuatu perbuatan hukum diharuskan adanya akta otentik, maka hal itu hanya dapat dilakukan dengan suatu akta notaris, kecuali oleh undang-undang dinyatakan secara tegas bahwa selain dari notaris juga pejabat umum lainnya turut berwenang atau sebagai yang satu-satunya berwenang untuk itu.

²⁹ Nico, *Op.cit.*, hlm. 37.

Seorang pejabat umum tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan pegawai negeri. Meskipun pegawai negeri sebagai pejabat juga mempunyai tugas untuk memberikan pelayanan umum, namun pegawai negeri dalam hal ini tidak seperti yang dimaksud oleh Pasal 1868 KUHPerdara. Notaris bukan pegawai negeri sebagaimana yang dimaksud oleh peraturan yang mengatur tentang kepegawaian. Notaris dalam hal ini tidak menerima gaji, melainkan menerima honorarium dari kliennya berdasarkan suatu peraturan.³⁰

Dalam Pasal 15 UUJN juga ditegaskan bahwa tugas pokok notaris adalah membuat akta otentik dan akta otentik tersebut akan memberikan kepada pihak-pihak yang membuatnya, suatu pembuktian yang mutlak. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1870 KUHPerdara yang menyatakan bahwa :

“Suatu akta otentik memberikan diantara para pihak beserta ahli waris-ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat didalamnya.”

R. Soegondo Notodisoerjo menyatakan bahwa letak arti penting dari profesi seorang notaris adalah bahwa ia, karena undang-undang, diberi wewenang untuk menciptakan alat pembuktian yang mutlak, dalam pengertian bahwa apa yang tersebut dalam akta otentik itu pada pokoknya dianggap benar. Hal ini sangat penting bagi mereka yang membutuhkan alat pembuktian untuk sesuatu keperluan, baik untuk kepentingan pribadi maupun untuk kepentingan suatu usaha.³¹

Yang dimaksud dengan untuk kepentingan pribadi adalah antara lain membuat surat wasiat, mengakui sah anak yang dilahirkan diluar kawin, memberikan dan menerima hibah, mengadakan pembagian warisan

³⁰ *Ibid.*, hlm. 38.

³¹ *Ibid.*, hlm. 39.

dan lain-lain. Sedangkan yang dimaksud untuk kepentingan suatu usaha adalah akta-akta yang dibuat untuk kegiatan dibidang usaha, antara lain akta pendirian Perseroan Terbatas, Firma, CV (*Comanditair Vennotschap*), dan sebagainya, akta-akta mengenai transaksi dalam bidang usaha dan perdagangan, pemborongan pekerjaan, perjanjian kredit dan lain-lain.

Notaris tidak hanya berwenang untuk membuat akta otentik dalam arti menyusun, membacakan dan menandatangani akta dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1868 KUHPerdara, tetapi lebih jauh notaris mempunyai kewajiban membuat akta lain, kecuali apabila terdapat alasan-alasan yang mempunyai dasar untuk menolak pembuatan akta tersebut. Notaris juga memberikan nasehat hukum dan penjelasan mengenai ketentuan undang-undang kepada pihak-pihak yang bersangkutan. Adanya hubungan erat antara ketentuan mengenai bentuk akta dan keharusan adanya pejabat yang mempunyai tugas untuk melaksanakannya, menyebabkan adanya kewajiban bagi pemerintah untuk menunjuk dan mengangkat notaris.

Berkaitan dengan wewenang yang harus dimiliki oleh notaris dalam menjalankan tugas jabatannya, notaris hanya diperkenankan untuk menjalankan jabatannya dalam daerah yang telah ditentukan dan ditetapkan sesuai UUJN dan didalam daerah hukum mana notaris tersebut mempunyai wewenang. Wewenang yang dimiliki oleh notaris meliputi 4 (empat) hal, yaitu :³²

- a. Notaris harus berwenang sepanjang menyangkut akta yang dibuat itu;
- b. Notaris harus berwenang sepanjang mengenai orang-orang untuk kepentingan siapa akta itu dibuat;

³² *Ibid.*, hlm. 40-41.

- c. Notaris harus berwenang sepanjang mengenai tempat dimana akta itu dibuat;
- d. Notaris harus berwenang sepanjang mengenai waktu pembuatan akta itu.

Keempat wewenang diatas berarti tidak semua pejabat umum dapat membuat semua akta, tetapi seorang pejabat umum hanya dapat membuat semua akta, tetapi seorang pejabat umum hanya dapat membuat akta-akta tertentu, yaitu yang ditugaskan atau dikecualikan kepadanya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Notaris tidak berwenang membuat akta untuk kepentingan setiap orang. Pasal 52 ayat (1) UUJN menyebutkan bahwa notaris tidak diperkenankan membuat akta untuk diri sendiri, isteri/suami, atau orang lain yang mempunyai hubungan kekeluargaan dengan notaris, baik karena hubungan perkawinan maupun hubungan darah dalam garis keturunan lurus kebawah dan/atau keatas tanpa pembatasan derajat, serta dalam garis ke samping sampai dengan derajat ke tiga, serta menjadi pihak untuk diri sendiri maupun dalam suatu kedudukan ataupun dengan perantaraan kuasa. Ketentuan ini adalah untuk mencegah terjadinya tindakan memihak dan penyalahgunaan jabatan.

Setiap notaris ditentukan daerah hukumnya atau daerah jabatannya dan hanya didalam daerah yang ditentukan tersebut, notaris yang bersangkutan berwenang untuk membuat akta otentik. Akta yang dibuat oleh notaris diluar daerah jabatannya adalah tidak sah. Notaris tidak boleh membuat akta selama notaris tersebut masih menjalankan cuti atau dipecat dari jabatannya. Notaris juga tidak boleh membuat akta sebelum memangku jabatannya atau sebelum diambil sumpahnya.

Apabila salah satu dari keempat wewenang diatas tidak dipenuhi, maka akta yang dibuat oleh notaris yang bersangkutan menjadi tidak otentik dan hanya mempunyai kekuatan seperti akta yang dibuat dibawah tangan.³³

2. Peranan dan Kekuatan Hukum Akta Notaris dalam Pembuatan Akta Notariil Pengangkatan Anak Sebelum dan Sesudah berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak

Inti sari dari Surat Keputusan Gubernur Jendral Hindia Belanda tertanggal 9 Mei 1769 dua abad yang lampau adalah kepada para notaris dan para sekretaris pemerintah daerah (*de beambtschrijvers op de buitenkatoeren*). Surat Keputusan tersebut mewajibkan untuk membuat akta otentik (*acten gekwalificeerd*) dalam semua hal permohonan pembuatan akta adopsi.

Pasal 10 ayat 1 *Staatsblad* 1917 No 129, menegaskan adopsi hanya dapat dilakukan dengan akta Notaris. Penyimpangan dari Pasal 10 ayat 1 ini adalah batal karena hukum (Pasal 15 ayat 2). Pasal ini dianggap tidak sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat Indonesia asli, karena itu ketentuan dalam Pasal ini dirasakan harus dihapuskan atau dinyatakan tidak berlaku lagi.³⁴

Dalam hal ini Ny. Retnowulan Sutantio, SH. Hakim Tinggi pada pengadilan Tinggi Jawa Barat, di Bandung, memberi pendapat bahwa pada prinsipnya dapat disetujui bahwa pengaturan tentang pengangkatan anak hendaknya didasarkan kepada hukum adat. Kehendak atau niat untuk mengangkat anak, cukup dinyatakan di depan Camat atau Kepala Pemerintahan setempat, dan minta Penetapan ke Pengadilan Negeri.³⁵

Selanjutnya Komar Andasmita, Notaris di Bandung memberi jalan tengah sebagai berikut: kata-kata “dengan akta Notaris” lebih baik diusulkan diganti “dengan

³³ *Ibid.*, hlm. 41.

³⁴ Djaja S. Meliala, *Op.cit.*, hlm. 17.

³⁵ *Ibid.*

akta autentik”. Jadi tidak harus selalu dengan akta Notaris. Akta autentik adalah bukti yang sempurna di depan hakim, kemudian untuk pengamanan lebih lanjut minta Penetapan kepada Pengadilan Negeri setempat.

Apabila hal ini dibandingkan dengan adopsi Internasional, maka tidak disyaratkan adanya akta Notaris, tetapi cukup melalui Penetapan Pengadilan Negeri saja. Apabila penyerahan anak tersebut dilakukan bukan oleh orang tua kandungnya, melainkan oleh biro-biro Adopsi atau Panti Asuhan seperti Yayasan Sayap Ibu, Yayasan Kasih Bunda, yang mana keduanya terletak di Jakarta, Bala Keselamatan di Bandung atau dari pekerja sosial lainnya kepada orang tua angkat, sebaiknya hal itu dilakukan dengan akta autentik atau akta Notaris.³⁶

Pada Hasil/Keputusan Kongres ke XI, Ikatan Notaris Indonesia (INI) dihotel Patra Jasa Semarang, pada tanggal 19 sampai dengan tanggal 23 November 1980, mengenai pembahasan tentang pengangkatan anak atau adopsi yang disusun oleh Komar Andasmita, Notaris di Bandung, mengemukakan permasalahan bahwa pada saat ini di Indonesia masih terdapat ketidakseragaman hukum mengenai pengangkatan anak (adopsi), yaitu yang diuraikan sebagai berikut :

A. Pengangkatan anak (adopsi) untuk golongan penduduk Indonesia Asli :

1. Pengangkatan anak (adopsi) untuk golongan Indonesia Asli berlaku hukum adat yang berbeda untuk tiap-tiap daerah.
2. Pada garis besarnya tata cara pengangkatan golongan Indonesia Asli, dibagi dalam 2 golongan :
 - a. Daerah-daerah yang mensyaratkan tata cara pengangkatan anak (adopsi) yang memerlukan tata cara secara terang benderang.
 - b. Daerah-daerah yang tidak mensyaratkan tata cara pengangkatan anak (adopsi) yang tidak memerlukan tata cara secara terang benderang.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 18.

3. Walaupun pada umumnya dalam hukum adat tidak disyaratkan adanya surat/akta mengenai pengangkatan anak (adopsi) namun kenyataannya banyak dibuat surat di bawah tangan yang disaksikan oleh Kepala Kampung, Kepala Adat setempat (*dorps akten*) atau akta pengangkatan anak oleh Notaris.
4. Dalam praktek banyak dipermasalahkan dasar Hukum dari pembuatan akta pengangkatan anak (adopsi) di hadapan Notaris dan untuk pembuatan *dorps akten* tersebut.
5. Bahwa masih dalam adanya pendapat yang berbeda-beda di kalangan Pengadilan Negeri mengenai dasar Hukum pembuatan akta pengangkatan anak (adopsi) di hadapan Notaris atau "*dorps akten*" tersebut.
6. Hukum Islam tidak mengenal atau menerima lembaga pengangkatan anak (adopsi) yang memberikan hak mewaris sebagaimana layaknya anak kandung dan/atau yang memutuskan hubungan keluarga (nashab) antara anak angkat dengan orang tua asalnya atau keluarga orang tua asalnya.
7. Untuk daerah-daerah yang pengaruh Hukum Islamnya masih kuat juga tidak mengenal lembaga pengangkatan anak (adopsi).
8. Di kalangan penduduk asli, dikenal pula lembaga pemeliharaan anak yang sepintas lalu kelihatan banyak persamaannya dengan lembaga pengangkatan anak (adopsi), sedang Hukum Islam juga menerima dan mengenal lembaga pemeliharaan anak terutama anak yatim piatu.
9. Sering dipersoalkan apakah dimungkinkan pengangkatan anak (adopsi) keturunan Asli Indonesia terhadap anak dari masyarakat Hukum Adat lainnya atau daerah lainnya, misalnya anak keturunan Cina.

B. Pengangkatan anak (adopsi) di kalangan penduduk keturunan Cina :

1. Peraturan PerUndang-undangan semula diatur dalam S.1917 : 129 jo S.1924 : 557.
2. Peraturan Perundang-undangan mana pada saat ini tidak sepenuhnya lagi memenuhi kebutuhan Hukum Masyarakat golongan keturunan Cina.

Untuk memenuhi perubahan kebutuhan Hukum tersebut maka ada keputusan dan ketetapan pengadilan Negeri yang menyimpang dari ketentuan semula yaitu dengan disahkannya pengangkatan anak (adopsi) anak perempuan dan pengangkatan anak perempuan oleh wanita yang tidak menikah.

Menanggapi keputusan dan ketetapan pengadilan Negeri yang menyimpang dari ketentuan S.1917 : 129 tersebut masih terlihat perbedaan sikap dari para Notaris :

- a. Sebagian Notaris menerima keputusan dan ketetapan pengadilan Negeri yang menyimpang dari ketentuan S.1917 : 129 tersebut, sebagai pedoman atau sumber Hukum dalam pembuatan akta-akta pengangkatan anak (adopsi).
 - b. Sebagian lainnya tetap berpedoman pada ketentuan S.1917 : 129 dan menolak pembuatan akta-akta pengangkatan anak (adopsi) yang menyimpang dari ketentuan S.1917 : 129 tersebut terkecuali kalau diperintahkan oleh Pengadilan Negeri (vide Pasal 7 ayat 3 Peraturan Jabatan Notaris).
3. Sehubungan dengan adanya Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1979 dan Surat Edaran Departemen Kehakiman Nomor JHA 1/1/2 tertanggal 24 Februari 1978 timbul perbedaan pendapat :
 - a. Satu pihak menafsirkan dengan adanya surat edaran tersebut maka pengangkatan anak (adopsi) berdasarkan S.1917 : 129 yang dapat dilakukan di hadapan Notaris hanya terbatas pada

- pengangkatan anak (adopsi) yang dilakukan WNI keturunan Cina terhadap anak WNI (keturunan cina);
- b. Pihak lainnya menafsirkan bahwa kedua surat edaran tersebut tidak menutup kemungkinan dibuatkannya akta pengangkatan anak (adopsi) oleh Notaris untuk :
 - b.1. Pengangkatan anak (adopsi) oleh WNI keturunan Cina terhadap WNA keturunan Cina.
 - b.2. Pengangkatan anak (adopsi) oleh WNA keturunan Cina terhadap WNI keturunan Cina.
 - b.3. Pembuatan akta Pengangkatan anak (adopsi) oleh WNI keturunan Cina oleh/terhadap anak WNI anak keturunan Cina.
 4. Sering pula dipertanyakan apakah dimungkinkan pengangkatan anak (adopsi) oleh keturunan Cina oleh golongan penduduk lainnya (keturunan Indonesia asli).
- C. Berhubung belum sempurnanya Peraturan Perundang-undangan mengenai pengangkatan anak (adopsi) maka dalam masyarakat sering terlihat adanya usaha-usaha penyelundupan Hukum berupa pemalsuan surat-surat di mana dalam surat kelahiran anak langsung ditulis seakan-akan anak tersebut adalah anak kandung dari orang tua angkatnya.
- D. Apakah sudah waktunya untuk menyusun ketentuan mengenai pengangkatan anak (adopsi) yang bersifat Nasional mengingat adanya perbedaan ketentuan Hukum mengenai pengangkatan anak (adopsi) yang berbeda untuk golongan penduduk dan tidak dikenalnya lembaga pengangkatan anak (adopsi) dalam Hukum Islam.

Pada Hasil/Keputusan Kongres ke XI, Ikatan Notaris Indonesia (INI) tersebut pada akhirnya memberikan kesimpulan dan saran-saran yang tertuang sebagai berikut :

1. Pembuatan akta pengangkatan anak (adopsi) secara Notarieel sesungguhnya mempunyai dasar hukum :
 - a. Pasal 1 PJN.
 - b. Hukum Adat yang mengenal lembaga pengangkatan anak (adopsi).
 - c. *De generale Resolution des kasteels Batavia* tentang “*Bepalingen Betreffende De Adoptie van Kinderen van Chineezen, Mohamedanen en andere Onchistenen*” tertanggal 9 Mei 1969.
 - d. S. 1917 : 129 (khusus berlaku untuk golongan keturunan cina).
2. Untuk daerah-daerah yang mensyaratkan adanya upacara secara terang benderang bagi pengangkatan anak (adopsi) sebaiknya akta pengangkatan anak (adopsi) tersebut selain ditandatangani oleh orang tua asal dan orang tua angkat juga ikut ditandatangani oleh anggota keluarga dan mereka yang kedudukan sosialnya (misalnya Kepala Desa atau Kepala Adat setempat) dapat mempunyai pengaruh atas hari depan (kehidupan anak tersebut).
3. Seyogyanya akta pengangkatan anak (adopsi) dapat disahkan dengan ketetapan/keputusan Pengadilan dan dapat dicatatkan pada akta kelahiran pada Catatan Sipil bila diminta oleh yang bersangkutan.
4. Dengan adanya anjuran Pemerintah untuk mengadakan pembaharuan (Assimilassi) antara golongan-golongan penduduk dianjurkan untuk mengadakan pengangkatan anak (adopsi) dari Irian Jaya dan Timor Timur dalam rangka perikemanusiaan, maka seyogyanya pengangkatan anak (adopsi) antara daerah atau antara masyarakat Hukum adat serta pengangkatan anak (adopsi) antar golongan dimungkinkan.
5. Menanggapi keputusan/ketetapan Pengadilan yang menyimpang dari S. 1917 : 129, Kongres semufakat untuk adanya keseragaman sikap di antara para Notaris, yaitu dengan :

- a. Menolak pembuatan akta pengangkatan anak (adopsi) yang bertentangan dengan ketentuan S. 1917 : 129.
 - b. Memberi jalan keluar pada nasabah dengan cara memberikan surat penolakan secara tertulis sehingga terbuka kesempatan pada nasabah untuk mohon pada Pengadilan agar diperintahkan kepada Notaris membuat pengangkatan anak (adopsi) yang dikehendaki tersebut (vide Pasal 7 ayat 3 PJN).
6. Setelah memperhatikan kedua surat edaran dari Mahkamah Agung dan Dirjen Hukum dan perundang-undangan Departemen Kehakiman di atas Kongres mengambil kesimpulan bahwa :
- a. Surat edaran Dirjen Hukum dan Perundang-undangan tersebut tidak menyangkut pengangkatan anak (adopsi) oleh WNA keturunan Cina yang berdomisili tetap di Indonesia terhadap anak WNI keturunan Cina sehingga akta pengangkatan anak (adopsi) tersebut dapat dibuat di hadapan Notaris.
 - b. Dengan menghubungkan kedua surat edaran dari Mahkamah Agung dan Departemen Kehakiman tersebut dikaitkan dari Pasal 2 Undang-undang tentang Kewarganegaraan RI No. 62 Tahun 1958 maka terlihatlah bahwa dalam pengangkatan anak (adopsi) oleh WNI keturunan Cina terhadap anak WNA keturunan Cina terdapat dua perbuatan hukum pokok yang harus dipisahkan satu sama lain, yaitu :
 - b.1. Pengangkatan anak (adopsi) berdasarkan S. 1917 : 129 yang dibuat di hadapan Notaris dan
 - b.2. Pengesahan atas pengangkatan anak (adopsi) tersebut dengan ketetapan Pengadilan Negeri yang membawa akibat dalam Hukum Publik, yaitu diperoleh kewarganegaraan Indonesia oleh anak WNA yang diangkat/di adopsi tersebut.

7. Permasalahan tersebut di atas timbul karena belum adanya undang-undang Nasional yang berlaku bagi seluruh golongan penduduk mengenai pengangkatan anak (adopsi) sedangkan ketentuan pengangkatan anak (adopsi) yang tercatat dalam S. 1917 : 129 sendiri sudah tidak sepenuhnya memenuhi kebutuhan hukum dari masyarakat golongan keturunan Cina sehingga dirasakan sudah tiba saatnya bagi Pemerintah untuk mempertimbangkan secara sungguh-sungguh pembuatan undang-undang yang bersifat Nasional mengenai pengangkatan anak (adopsi) bagi seluruh golongan penduduk.
8. Dalam rangka penyusunan Undang-undang pengangkatan anak (adopsi) tersebut hendaknya dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut :
 - a. Bahwa sesuai dengan Undang-undang tentang Kesejahteraan Anak No. 4 Tahun 1979 yang menjadi dasar tujuan utama bagi pengangkatan anak (adopsi) adalah kepentingan kesejahteraan anak tersebut yang harus diletakkan di atas kepentingan lainnya.
 - b. Bahwa yang dapat diangkat hanyalah anak dibawah umur yang tidak membedakan jenis kelaminnya dan anak tersebut perlu didengar pendapatnya apabila ia sudah mencapai umur tertentu di mana ia sudah dapat menyatakan pendapatnya dengan bebas.
 - c. Bahwa yang dapat melakukan pengangkatan anak (adopsi) anak hanyalah suami/isteri/janda/duda :
 - c.1. Harus ditentukan batas minimum dan maksimum dari calon orang tua angkat.
 - c.2. Harus ditentukan perbedaan umur minimum dan maksimum di antara anak angkat dan orang tua angkat.
 - d. Bahwa harus disyaratkan bahwa calon orang tua tersebut telah menikah untuk waktu tertentu.

- e. Bahwa diperlukan suatu masa percobaan sebelum pengangkatan anak (adopsi) dilakukan dan selama masa percobaan tersebut ada pengawasan dari Dewan Kesejahteraan Anak yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- f. Bahwa diperlukan suatu Dewan Kesejahteraan anak-anak yang berfungsi sebagai pelindung dan pengawas bagi kepentingan kesejahteraan anak-anak sampai di tiap Daerah Tingkat II.
- g. Bahwa pengangkatan anak (adopsi) dilaksanakan dengan akta Notaris dengan memperhatikan kepentingan Kesejahteraan anak, sebelum akta dibuat harus telah ada persetujuan advis dari Dewan Kesejahteraan anak. Hal tersebut mengingat pula, bahwa pengangkatan anak (adopsi) dengan akta Notaris telah dikenal sejak dahulu, dan pembuatan akta Notaris lebih mudah dijangkau serta masyarakat Indonesia sudah Notaris *minded*.
- h. Bahwa Undang-undang tersebut harus diatur akibat Hukum dari pengangkatan anak (adopsi) dengan :
 - h.1. memperhatikan hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat mengenai pengangkatan anak (adopsi).
 - h.2. perlu membuat studi perbandingan dengan peraturan perundang-undangan mengenai pengangkatan anak (adopsi) yang terdapat di Negara lain.

Pengangkatan anak melalui notaris merupakan perintah *Staatsblad* 1917 Nomor 129. untuk itu diperlukan adanya kesepakatan antara calon orang tua angkat dengan pihak yang akan menyerahkan anak angkat. Pasal 8 ayat (1) *Staatsblad* 1917 Nomor 129 menyatakan bahwa untuk pengangkatan anak harus ada kata sepakat dari orang atau orang-orang yang melakukannya. Sedangkan Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan

ayat (4) *Staatsblad* 1917 Nomor 129 tersebut mengatur adanya kata sepakat dari pihak yang akan menyerahkan calon anak angkat.

Pengangkatan anak menurut *Staatsblad* 1917 Nomor 129 pada dasarnya hanya memberikan kesempatan pengangkatan anak kepada laki-laki yang beristeri atau pernah beristeri dan memberikan pengecualian kepada janda cerai mati sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (3). Calon orang tua angkat yang dalam ikatan perkawinan harus ada kata sepakat dari suami dan isteri calon orang tua angkat tersebut. Bagi laki-laki duda atau janda cukup sepakat dari yang bersangkutan sendiri.

Kesepakatan dari pihak calon anak angkat diberikan oleh orang tuanya atau walinya dan Balai Harta Peninggalan. Apabila calon anak angkat telah mencapai usia 15 (lima belas) tahun, maka ia pun harus memberikan kata sepakatnya.

Kesepakatan antara pihak yang akan mengangkat dan pihak yang akan menyerahkan anak angkat itu dituangkan dalam bentuk akta notaris sebagaimana ketentuan Pasal 10 *Staatsblad* 1917 Nomor 129 yang secara imperatif menentukan bahwa pengangkatan anak hanya boleh dituangkan dalam dalam suatu bentuk akta notaris. Pihak-pihak harus menghadap sendiri di hadapan notaris atau diwakili kuasanya yang khusus dikuasakan untuk itu dengan akta notaris. Pengaturan demikian diharapkan dapat mengurangi timbulnya sengketa masalah pengangkatan anak dan untuk memberikan kepastian hukum dalam pengangkatan anak.³⁷

Ketentuan pengangkatan anak melalui notaris merupakan cara pengangkatan anak yang diatur dalam *Staatsblad* 1917 Nomor 129, bahkan Pasal 15 ayat (2) menentukan bahwa pengangkatan anak yang dilakukan dengan cara selain dengan akta notaris adalah batal demi hukum.

Dalam perkembangannya, tujuan penangkatan anak sudah berbeda dengan tujuan semula dan calon anak angkat tidak hanya orang Tionghoa laki-laki saja sehingga melibatkan pengadilan. Selain itu, sifat perbuatan hukum pengangkatan anak tidak dapat dianggap sebagai hasil kesepakatan para pihak semata. Pengangkatan anak harus dianggap sebagai suatu lembaga yang menciptakan

³⁷ J. Satrio, *Hukum Keluarga tentang Kedudukan Anak dalam Undang-Undang*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 224.

hubungan hukum yang sah bagi anak angkat dengan lingkungan keluarga orang tua angkat berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan.³⁸

Oleh sebab itu, pengangkatan anak melalui notaris sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dalam masyarakat Indonesia. Dalam *Burgerlijk Wetboek* Belanda yang baru (*Nieuwe Burgerlijk Wetboek*) yang sejak tahun 1956 telah mengatur pengangkatan anak dan juga menentukan bahwa pengangkatan anak itu harus dilakukan melalui pengadilan.

Pengangkatan anak melibatkan peran pengadilan diatur dalam Pasal 9 ayat (1) *Staatsblad* 1917 Nomor 129. pengadilan mempunyai wewenang untuk memberi izin pengangkatan anak bagi janda cerai mati apabila izin dari keluarga mendiang suaminya tidak diperoleh. Izin pengadilan itu harus disebutkan dalam akta pengangkatan anak.

Ketentuan yang membolehkan janda cerai mati untuk melakukan pengangkatan anak adalah pengecualian dengan beberapa syarat sebagaimana Pasal 15 ayat (3). Syarat lain bagi janda perlu mendapatkan kata sepakat dari saudara laki-laki yang telah dewasa dari ayah mendiang suaminya lebih dahulu sebagaimana ketentuan Pasal 18 ayat (4). Apabila izin dari keluarga mendiang suaminya tidak diperoleh maka izin dapat diperoleh melalui izin pengadilan.

Pengangkatan anak golongan Tionghoa hanya untuk anak laki-laki sehingga menutup peluang pengangkatan anak perempuan melalui notaris. Keinginan warga negara Indonesia keturunan Tionghoa untuk melakukan pengangkatan anak terhadap anak perempuan tidak tertampung oleh lembaga tersebut dan notaris menolak terhadap pengangkatan anak yang demikian. Demikian pula pengangkatan anak yang akan dilakukan oleh calon orang tua angkat yang belum menikah. Untuk bisa melakukan pengangkatan anak yang demikian itu harus ditempuh melalui putusan pengadilan.

³⁸ Proyek Peningkatan Tertib Hukum dan Pembinaan Hukum, *Beberapa Yurisprudensi Perdata yang Penting serta Hubungan Ketentuan Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1992), hlm. 546.

Putusan-putusan pengadilan telah mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dalam perkembangan lembaga pengangkatan anak. Pengangkatan anak melalui pengadilan akan memberikan perlindungan kepentingan anak dan kepastian hukum. Hal ini sesuai dengan Konvensi Adopsi Den Haag tahun 1965 (*European Convention on The Adoption of Children*) yang menetapkan bahwa penetapan atau putusan pengadilan merupakan syarat esensial bagi sahnya pengangkatan anak.³⁹

Jumlah permohonan pengangkatan anak yang diajukan ke Pengadilan Negeri terus bertambah baik yang dikumulasikan dengan gugatan perdata maupun diajukan dalam bentuk permohonan khusus. Hal ini menunjukkan pergeseran variasi motif pengangkatan anak dan kebutuhan pengangkatan anak dalam masyarakat makin bertambah dan untuk memperoleh kepastian hukum hanya dapat dilakukan melalui putusan pengadilan.⁴⁰

Dalam perkembangannya, khusus mengenai pengangkatan anak WNI oleh orang tua angkat WNA melalui notaris, Menteri Kehakiman dengan Surat Edaran Nomor JHA 1/1/2 tanggal 24 Februari 1978 melarang notaris membuat akta pengangkatan anak dan pengangkatan anak tersebut hanya dapat dilaksanakan melalui pengadilan negeri. Atas keluarnya surat edaran tersebut, Menteri Sosial menindaklanjuti dengan Surat Edaran Nomor HUK 3-1-58.78 tanggal 7 Desember 1978, selanjutnya Mahkamah Agung RI memberikan petunjuk mengenai pengangkatan anak antar negara (*intercountry adoption*) dengan Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 2 Tahun 1979 tanggal 7 April 1979.⁴¹

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Penyempurnaan Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 2 Tahun 1979 Tentang Pengangkatan Anak, pengangkatan anak yang dilakukan oleh golongan Tionghoa melalui notaris tidak dibenarkan tetapi harus melalui

³⁹ Musthofa Sy., *Opcit.*, hlm 55.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 260.

pengadilan.⁴² Demikian pula berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1977, anak angkat dapat diajukan untuk mendapatkan tunjangan anak bagi pegawai negeri sipil, maka banyak permohonan pengangkatan anak yang diajukan ke Pengadilan Negeri.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak mengenal pengangkatan anak yang terdiri atas pengangkatan anak antar Warga Negara Indonesia dan pengangkatan anak antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007. pada Pasal 8 Pengangkatan anak antar Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 pengangkatan anak berdasarkan adat kebiasaan setempat; dan pengangkatan anak berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pengangkatan anak berdasarkan adat kebiasaan setempat sebagaimana dimaksud, yaitu pengangkatan anak yang dilakukan dalam satu komunitas yang nyata-nyata masih melakukan adat dan kebiasaan dalam kehidupan bermasyarakat dan Pengangkatan anak berdasarkan adat kebiasaan setempat dapat dimohonkan penetapan pengadilan. Sedangkan Pengangkatan anak berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 mencakup pengangkatan anak secara langsung dan pengangkatan anak melalui lembaga pengasuhan anak. Pengangkatan anak berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dilakukan melalui penetapan pengadilan.

Pengangkatan Anak Antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing meliputi pengangkatan anak Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing dan pengangkatan anak Warga Negara Asing di Indonesia oleh Warga Negara Indonesia. Pengangkatan anak sebagaimana dimaksud dilakukan melalui putusan pengadilan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak juga mengatur bagaimana tata cara pengangkatan

⁴² Proyek Peningkatan Tertib Hukum dan Pembinaan Hukum., *Opcit.*, hlm 551.

anak. Hal tersebut diatur dalam Bab IV tentang tata cara pengangkatan anak yang terdapat dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 25, yang berbunyi sebagai berikut :

Pengangkatan Anak Antar Warga Negara Indonesia :

Pasal 19 :

Pengangkatan anak secara adat kebiasaan dilakukan sesuai dengan tata cara yang berlaku di dalam masyarakat yang bersangkutan.

Pasal 20 :

1. Permohonan pengangkatan anak yang telah memenuhi persyaratan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan penetapan pengadilan.
2. Pengadilan menyampaikan salinan penetapan pengangkatan anak ke instansi terkait.

Pasal 21 :

1. Seseorang dapat mengangkat anak paling banyak 2 (dua) kali dengan jarak waktu paling singkat 2 (dua) tahun.
2. Dalam hal calon anak angkat adalah kembar, pengangkatan anak dapat dilakukan sekaligus dengan saudara kembarnya oleh calon orang tua angkat.

Pengangkatan Anak Antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing :

Pasal 22 :

1. Permohonan pengangkatan anak Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing yang telah memenuhi persyaratan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan pengadilan.
2. Pengadilan menyampaikan salinan putusan pengangkatan anak ke instansi terkait.

Pasal 23 :

Permohonan pengangkatan anak Warga Negara Asing di Indonesia oleh Warga Negara Indonesia berlaku mutatis mutandis ketentuan Pasal 22.

Pasal 24 :

Pengangkatan anak Warga Negara Indonesia yang dilahirkan di wilayah Indonesia maupun di luar wilayah Indonesia oleh Warga Negara Asing yang berada di luar negeri harus dilaksanakan di Indonesia dan memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12.

Pasal 25 :

1. Dalam proses perizinan pengangkatan anak, Menteri dibantu oleh Tim Pertimbangan Perizinan Pengangkatan Anak.
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai Tim Pertimbangan Perizinan Pengangkatan Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

Pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah ini, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pengangkatan anak tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini.

C. Permasalahan Hukum Yang Timbul Dari Pengangkatan Anak Terhadap Hubungan Kewarisan Antara Orang Tua Angkat Terhadap Anak Adopsi

1. Tinjauan Umum Tentang Kewarisan

Hak kewarisan anak adalah hak mutlak bila ditinjau dari berbagai segi hukum, baik itu dalam tinjauan hukum kewarisan Islam, hukum kewarisan adat maupun hukum kewarisan perdata barat. Dalam sistem hukum waris di Indonesia bertitik tolak dari bentuk masyarakat dan sifat kekeluargaan yang terdapat di Indonesia menurut sistem keturunan.⁴³

Adapun sistem hukum waris itu terdiri dari sistem patrilineal, sistem matrilineal dan sistem bilateral. Sistem patrilineal, yaitu sistem kekeluargaan yang menarik garis keturunan dari pihak nenek moyang laki-laki. Dalam sistem ini hak waris anak akan mengikuti hukum yang dianut oleh ayah, contohnya di daerah Batak. Sistem matrilineal, sistem ini akan menarik garis keturunan dari garis nenek moyang perempuan, dalam sistem ini pihak laki-laki tidak akan menjadi pewaris, contohnya di daerah Minangkabau. Sedangkan sistem bilateral adalah sistem pewarisan yang menarik garis keturunan dari dua sisi yaitu sisi ayah maupun ibu.⁴⁴

Sejauh ini apabila orang tua angkat mengikuti hukum di Indonesia maka anak adopsi otomatis akan mengikuti aturan yang telah ditentukan oleh negara republik Indonesia, yaitu dengan menggunakan hukum Nasional yang terdiri dari hukum waris adat, hukum waris islam dan hukum waris perdata barat.

Jika ibu yang mengangkat anak adopsi meninggal, tidak ada efek yang berarti bagi anak adopsi ini akibat sistem kewarisan di Indonesia masih bergantung kepada hukum waris yang dianut oleh pewaris. Jika pewaris masuk golongan orang Indonesia maka yang berlaku adalah hukum waris adat. Sedangkan apabila pewaris termasuk golongan penduduk Eropa atau Timur Asing, berlaku hukum waris perdata barat.

Dilain pihak apabila dalam masyarakat yang masih menggunakan kaidah agama khususnya Islam, maka berlaku hukum waris Islam.⁴⁵ Ini berakibat bila ayah angkat yang meninggal maka hak kewarisan akan timbul dengan sendirinya, dimana anak adopsi itu akan menduduki kedudukannya untuk mendapatkan hak waris. Didalam hukum kewarisan adat, hak waris akan menurun berdasarkan kebiasaan adat yang dianut oleh orang tua angkat. Di Indonesia beragam kebiasaan yang dianut oleh masyarakat adat, sehingga beragam pula tata cara pengalihan kewarisan kepada anak adopsi.

⁴³ Eman Suparman, *Hukum Waris Indonesia dalam Perspektif Islam, Adat dan BW*, Cet. 1, (Bandung: Refika Aditama, Juli 2005).

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Eman Suparman, *OpCit*, hlm. 8 dan 9.

Dalam hukum kewarisan Islam, hak waris anak adopsi tidak akan dapat diturunkan kepada anak adopsi itu disebabkan adopsi tidak diatur dalam agama Islam. Segala sesuatu yang diberikan kepada anak adopsi, dapat dilakukan dengan cara hibah, yaitu suatu pemberian dari orang tua kepada anaknya sebagai tanda kasih sayang dan wasiat wajibah menurut Jumhur Ulama dari para Imam madzab empat menganggap bahwa wasiat ini hukumnya sunah. Namun menurut madzab Hambali ada yang menyatakan bahwa wasiat ini hukumnya wajib dan diperuntukkan bagi orangtua atau kerabat yang tidak dapat mewaris atau terhalang.⁴⁶ Bisa juga anak adopsi akan mendapatkan hak waris terhadap harta gono-gini orang tua angkat sehingga ia dapat menutup hak waris terhadap para saudara orang tua angkatnya.⁴⁷

Sedangkan dalam hukum kewarisan perdata barat, hak mewaris anak adopsi dapat berlaku manakala dokumen adopsi itu sendiri lengkap dan sudah dilegalisir oleh kantor Notaris. Disini hak waris atas anak adopsi sama seperti bagian yang didapat oleh anak kandung dari pewaris. Pengalihan harta peninggalan dari pewaris dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu menurut ketentuan undang-undang dan ditunjuk dalam surat wasiat (testamen).⁴⁸ Keberlakuan pengaturan di dalam KUHPperdata ini juga terbatas pada golongan Timur Asing/Tionghoa dan Eropa saja dan atau kepada orang-orang yang tunduk pada ketentuan KUHPperdata.

Hak waris anak adopsi terhadap kedudukan di dalam orang tua angkat bisa mendapatkan kendala manakala ketentuan tentang hak waris terhadap anak adopsi itu tidak dipahami oleh para ahli waris. Penyebabnya adalah pemberlakuan peraturan yang berbeda atas sistem waris yang dianut oleh orang tua angkat tersebut dan sistem waris yang berlaku di Indonesia.

⁴⁶ Ainiyah Batschul, *Wasiat Wajibah*. (<http://pesantren.or.id.29.masterwebnet.com/ppssnh.malang/cgi-bin/content/masai...>, 6/28/2008)

⁴⁷ Putusan Mahkamah Agung Nomor 102 K/Sip/1972, tanggal 23 Juli 1973.

⁴⁸ R. Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, (Jakarta: Intermasa, 1977), hlm. 78.

2. Tinjauan Tentang Sistem Kewarisan di Indonesia

Didalam sistem hukum Indonesia hak kewarisan itu akan timbul bila salah satu orang tua meninggal dunia. Sedangkan tata cara mewaris masih bersifat pluralistis atau berbhineka, yakni berbeda-beda bagi berbagai golongan penduduk. Bagi orang Indonesia asli hukum waris merupakan bagian dari hukum adat. Di berbagai daerah yang penduduknya memeluk agama Islam berlaku hukum Islam, sedangkan bagi mereka yang tunduk pada hukum barat diberlakukan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata.⁴⁹

Pada dasarnya hukum waris merupakan bagian dari hukum perdata secara keseluruhan dan merupakan bagian terkecil dari hukum kekeluargaan,⁵⁰ dengan adanya peralihan atau perpindahtanganan harta peninggalan dari si pewaris kepada ahli warisnya. Di dalam kewarisan hukum perdata barat, yang berhak atas kewarisan adalah anak-anak dalam hubungan sedarah/sekandung, saudara, di luar golongan itu, yaitu; anak sumbang, anak tiri dan sebagainya.

Menurut *Staatsblad* 1917 Nomor 129, akibat hukum dari adopsi (pengangkatan anak) adalah anak tersebut akan mendapat nama dari bapak angkat dan dijadikan anak yang dilahirkan dari perkawinan orang tua angkat dan akan menjadi ahli waris bagi orang tua angkatnya. Artinya, dengan adanya pengangkatan dirinya sebagai anak adopsi maka terputuslah hubungan perdata yang berpangkal pada keturunan karena kelahiran antara orang tua kandung dengan anak adopsi tersebut.

a. Sistem Kewarisan Menurut Hukum Adat

Sistem Kewarisan Menurut Hukum Adat adalah :⁵¹

⁴⁹ Sri Soesilowati Muhdi, Surini Ahlan Sjarif, Akhmad Budi Cahyono, *Hukum Perdata (Suatu Pengantar)*, Cet I, (Jakarta: Gitama Jaya, 2005).

⁵⁰ Eman Suparman, *Hukum Waris Indonesia dalam Perspektif Islam, Adat dan BW*, Cet. 1, (Bandung: Refika Aditama, Juli 2005).

⁵¹ Bushar Muhammad, *Pokok-pokok Hukum Adat*, Cet. 6, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1995), hlm. 43.

Di dalam hukum waris adat, dapat dilakukan adopsi terhadap anak di dalam lingkungan keluarga atau di luar lingkungan keluarga sendiri. Adat istiadat dari daerah itu yang menentukan kepada hak waris anak adopsi. Contoh hak anak adopsi dalam hukum waris adat di daerah Bali, mencerminkan bahwa anak adopsi mendapatkan hak waris karena ketentuan hukum adat, apabila suatu keluarga tidak dikaruniakan anak laki-laki maka diadakan suatu upacara. Hal ini dimaksudkan untuk melepaskan hak waris anak adopsi itu dari orang tua kandung, namun akan mendapatkan hak waris sebagaimana hak anak kandung di dalam kedudukannya sebagai anak adopsi orang tua angkatnya.

Berbeda dengan hukum waris adat yang berlaku di Jawa, dimana seorang anak adopsi tidak otomatis putus hubungan dengan orang tua kandungnya, oleh sebab itu hak waris akan didapat manakala orang tua dan orang tua kandung anak adopsi itu meninggal dunia. Anak adopsi itu akan mendapatkan dari kedua belah orang tua. Sedangkan ketentuan hukum waris akan mengikuti aturan hukum waris adat sesuai adat istiadat daerah itu.

Pada masyarakat patrilineal di daerah Batak, Sumatera Barat, hak mewaris kepada anak adopsi berlaku seperti kepada anak kandung. Sedangkan di daerah Minangkabau, Sumatera Barat yang merupakan masyarakat matrilineal tidak mengenal anak adopsi sehingga hak mewaris tidak ada. Di daerah Minahasa, Sulawesi Utara merupakan masyarakat bilateral yang berat pada garis keturunan pada bapak juga tidak menggunakan pembagian sebagaimana mestinya ini disebabkan :

- 1) Kurang baik susunan peradilan;
- 2) Karena kurangnya pengertian tentang fungsi hukum adat dalam situasi yang khusus;

- 3) Susah untuk mendapatkan kesepakatan antara anggota keluarga yang berhak.

Begitupun dengan daerah Ambon yang merupakan masyarakat bilateral, namun dalam pelaksanaan harta peninggalan menjadi harta bersama atau harta tidak terbagi. Dalam pelaksanaan masih ada pihak kerabat yang menginginkan harta bersama itu.

b. Sistem Kewarisan Menurut Hukum Islam

Anak angkat dalam arti memelihara, mendidik dan mengasuh seorang anak orang lain adalah sangat dianjurkan dalam Islam. Tetapi penamaan anak angkat tidak menjadikan seseorang menjadi mempunyai hubungan dengan seseorang lain seperti hubungan yang terdapat dalam hubungan darah. Oleh karena itu, penamaan dan penyebutan anak angkat tidak diakui dalam hukum Islam untuk dijadikan sebagai dasar dan sebab mewaris, karena prinsip pokok dalam kewarisan Islam adalah hubungan darah atau *arhaam*.

Perhubungan kewarisan karena pengangkatan saudara angkat yang telah ada di zaman sebelum datangnya Islam di tanah Arab mulanya diterima dalam Islam selama 15 (limabelas) tahun permulaan perkembangan Islam di Mekah dan di Madinah. Kemudian pembolehan mewaris karena hubungan saudara angkat itu telah dihapus dengan datangnya hukum kewarisan Islam pada awal tahun ke-empat Hijrah. Dengan demikian sekaligus dihapus pulalah hubungan mewaris antara orang yang mengangkat anak dengan anak angkatnya yang selama ini dimungkinkan dalam hal anak angkat itu telah dewasa dan sanggup berperang pada saat terbukanya warisan dari bapak angkatnya itu.

Dalam hukum waris Islam, pembagian hak waris itu dasar hukumnya sudah diatur dalam kitab suci Al-Quran, surat Al-Nissa ayat

7, 11, 12, 33 dan 176 dan hadis-hadis Nabi. Ayat-ayat kewarisan ini menyebutkan sebagai berikut :⁵²

“1. Q. IV:7 ; mengatur penegasan bahwa laki-laki dan perempuan dapat mewaris dan ditegaskan dengan sebutan yang sama berupa : bagi laki-laki ada bagian warisan dari apa yang ditinggalkan ibu bapaknya dan aqrabun, dan bagi wanita ada bagian warisan dari apa yang ditinggalkan ibu bapaknya dan aqrabun.

Q. IV:11 ; mengatur perolehan anak dengan tiga garis hukum, perolehan ibu dan bapak dengan tiga garis hukum, dan soal wasiat dan hutang.

Q. IV:12 ; mengatur perolehan duda dengan dua garis hukum, soal wasiat dan hutang, perolehan janda dengan dua garis hukum, soal wasiat dan hutang dan perolehan saudara-saudara dalam hal kalaalah dengan dua garis hukum, soal wasiat dan hutang.

Q. IV:33 ; mengatur mengenai mawali seseorang yang mendapat harta peninggalan dari ibu bapaknya, mengenai mawali seseorang yang mendapat harta peninggalan dari aqrabunnya, mengenai mawali seseorang yang mendapat harta dari tolan seperjanjiannya dan perintah agar pembagian bagian tersebut dilaksanakan.

Q. IV:176 ; menerangkan mengenai arti kalaalah, dan mengatur mengenai perolehan saudara-saudara dalam hal kalaalah.”

Bagian dari masing-masing pewaris dibagi menurut garis hukumnya yang yang terdiri dari :

- (1) garis hukum suami, isteri, anak;
- (2) garis hukum orang tua dan saudara kandung;
- (3) garis hukum saudara.

Walaupun sudah digariskan dalam al-Quran syarat dan pembagian bagi pewaris dan para ahli warisnya, namun hukum kewarisan islam dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) telah

⁵² Sajuti Thalib, *Hukum Kewarisan Islam di Indonesia.*, cet. 7, (Jakarta: Sinar Grafika), hlm. 4 dan 5.

menyempurnakan sejalan dengan pendapat para ahli dan perkembangan jaman, yang dituangkan dalam Pasal 209 KHI menyatakan :⁵³

1. Harta peninggalan anak angkat dibagi berdasarkan Pasal 176 sampai dengan Pasal 193 tersebut di atas, sedangkan terhadap orang tua angkat yang tidak menerima wasiat diberi wasiat wajibah sebanyak-banyaknya 1/3 dari harta warisan anak angkat.
2. Terhadap anak angkat yang menerima wasiat wajibah sebanyak-banyaknya 1/3 dari harta warisan orang tua angkat.

Asas-asas Kewarisan dalam Islam:

Didalam hukum Kewarisan Islam dapat dibagi dalam beberapa asas kewarisan, yaitu:⁵⁴

1. Asas Ijbari (Q IV:7) :

Adanya peralihan harta peninggalan dari yang meninggal dunia/pewaris kepada ahli waris tidak dapat digantungkan kehendak pewaris atau ahli warisnya (mempunyai sifat yang memaksa).

2. Asas Patrilineal :

Pembagian warisan di dalam asas ini berdasarkan garis keturunan dari ayah. Di sini ditekankan penerima waris adalah setiap keturunan laki-laki dari garis ayah. Prioritas pemberian warisan ini dilihat dari garis lurus ke bawah, ke samping dan ke atas.

3. Asas Individual :

⁵³ Syaiful Azam, *Pluralisme Hukum Waris di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

⁵⁴ Hazairin, *Hukum Kewarisan Bilateral Menurut Qur'an dan Haditsh*, cet. 3, (Jakarta: Tintamas Indonesia, 1964).

Dalam asas ini ditekankan adanya harta warisan harus dibagi-bagi kepada ahli waris untuk dapat dimiliki secara perorangan. Oleh sebab itu seluruh harta warisan harus dinyatakan dalam suatu nilai tertentu.

4. Asas Bilateral :

Bahwa seseorang menerima bagian warisan dari kedua belah pihak.

5. Asas Kematian :

Asas ini menegaskan bahwa adanya suatu pemindahan harta warisan kepada ahli waris harus ada kematian terlebih dahulu.

Hal-Hal yang Menghalangi Mewaris

Hak waris dapat berpindah kepada ahli waris secara otomatis manakala si pewaris meninggal dunia, namun adakalanya hak si pewaris akan terhalang untuk mendapatkan hak mewarisnya tersebut.

Hal-hal yang menghalangi mewaris adalah : ⁵⁵

- 1) Adanya perbedaan agama;
- 2) Pembunuhan dengan sengaja atau tidak sengaja oleh ahli waris;
- 3) Anak zina terhalang hak warisnya dengan laki-laki yang menyebabkan lahirnya anak zina tersebut. Ia hanya mempunyai hubungan dengan ibu dan keluarga ibu.

Perbedaan agama akan mengakibatkan si ahli waris tidak akan mendapatkan haknya. Jika berlainan agama dengan si pewaris dengan sendirinya aturan yang digunakan akan berlainan dan tidak berlaku bagi si ahli waris.

⁵⁵ Indonesia, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Pasal 73.

c. Sistem Kewarisan Menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata)

a) Cara Mendapatkan Warisan

Cara untuk mendapatkan warisan adalah dengan cara :⁵⁶

1. Mewaris Menurut Undang-Undang (Ab-Intestato)

a. Mewaris berdasarkan kedudukan sendiri (*uit eigenhoofde*) ;

Mewaris disini dilakukan berdasarkan kedudukan masing-masing ahli waris yang berhak mendapatkan warisan menurut golongan yang sudah ditentukan penggolongannya di dalam KUHPerdata.

b. Mewaris berdasarkan penggantian (*bij plaatsvervulling*) ;

Mewaris dilakukan dengan jalan penggantian tempat terhadap ahli waris yang berhak mendapatkan, namun oleh karena sesuatu hal, maka hak ahli waris tersebut digantikan oleh ahli waris yang lain pada kedudukan yang lebih dengan ahli waris yang berhak mendapatkan harta waris. Para ahli waris pengganti ini dapat ditempati oleh saudara kandung, orang tua, cucu, anak luar kawin.

2. Pewarisan Berdasarkan Testament (Wasiat)

Terdapat dalam Pasal 874 KUHPerdata. Unsur-unsurnya adalah adanya akta otentik yang berisi pernyataan sepihak untuk menyatakan kehendak si pewaris.

b) Unsur-Unsur Dalam Hukum Waris

Unsur-unsur dalam hukum waris, berisi :⁵⁷

⁵⁶ Surini Ahlan Sjarif, Nurul Elmiyah, *Hukum Kewarisan Perdata Barat Pewarisan Menurut Undang-Undang*, cet. 1, (Jakarta: Prenada Media, 2004), hlm. 16.

1. Unsur individual (menyangkut diri pribadi seseorang).
Pada prinsipnya seseorang pemilik atas suatu benda mempunyai kebebasan yang seluas-luasnya sebagai individu untuk berbuat apa saja terhadap benda yang dimilikinya,
2. Unsur Sosial (menyangkut kepentingan bersama).
Perbuatan yang dilakukan oleh seseorang pemilik harta kekayaan sebagaimana dijelaskan dalam unsur individual, yaitu kebebasan melakukan apa saja terhadap harta benda miliknya dengan menghibahkan kepada orang lain dan menimbulkan kerugian. Oleh karena itu di atur dalam Undang-undang.

c) Syarat Umum Pewarisan

Syarat umum pewarisan terdiri dari :

1. Pewarisan pada dasarnya terjadi karena meninggalnya seseorang atau terjadi karena kematian (Pasal 830 KUHPerdara), karena diduga meninggal dunia (Pasal 467 dan 470 KUHPerdara).⁵⁸
2. Hal yang harus diperhatikan bagi seorang ahli waris adalah:⁵⁹
 - a. Ahli waris harus ada, atau masih ada pada saat pewaris meninggal dunia atau pada saat warisan terbuka;
 - b. Ahli waris harus mempunyai hubungan darah dengan pewaris atau ahli waris adalah keluarga

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Wahyono Darmabrata, *Hukum Perdata Asas-Asas Hukum Waris*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 40-48.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 55-56.

pewaris, dalam arti termasuk suami atau istri yang hidup terlama, tidak mempunyai hubungan darah, tetapi undang-undang menentukan bahwa mereka satu terhadap yang lain;

- c. Ahli waris bukan orang yang tidak patut untuk mewaris;
- d. Ahli waris tidak menolak warisan;
- e. Ahli waris tidak dikecualikan oleh pewaris secara sah dari haknya untuk mewaris;
- f. Ahli waris secara otomatis atau demi hukum memperoleh apa yang menjadi hak dan kewajiban pewaris (hak *saisine*), pasal 833 KUHPerdara;
- g. Ahli waris mempunyai hak tuntutan atas harta warisan, yang harus dipergunakan selama jangka waktu 30 tahun (pasal 834 dan 835 KUHPerdara).

d) Prinsip Umum Pewarisan

Prinsip umum pewarisan terdiri dari :⁶⁰

1. Pada dasarnya yang dapat beralih pada ahli waris hanya hak dan kewajiban di bidang hukum kekayaan saja;
2. Dengan meninggalnya seseorang seketika segala hak dan kewajiban pewaris beralih pada ahli warisnya (hak *saisine*), dengan demikian ahli waris demi hukum memperoleh kekayaan pewaris tanpa hak menuntut penyerahan;
3. Pada dasarnya tiap orang meskipun seorang bayi yang baru lahir adalah cakap untuk mewarisi. Hanya oleh undang-undang telah ditetapkan orang-

⁶⁰ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, cet. 29, (Jakarta: Intermasa, 2001).

orang yang karena perbuatannya tidak patut (*onwardig*) menerima warisan (pasal 383 KUHPerduta);

4. Yang berhak mewaris ialah keluarga atau ahli waris yang mempunyai hubungan darah dengan pewaris;⁶¹
5. Pada dasarnya harta peninggalan tidak boleh dibiarkan dalam keadaan tidak terbagi, kecuali jika hal itu terjadi dengan persetujuan para ahli waris (pasal 1066 KUHPerduta).⁶²

3. Hak Mewaris Anak Adopsi Menurut Hukum Kewarisan Adat

Hak mewaris adat terhadap anak adopsi di dalam masyarakat Indonesia sangat beragam. Pada dasarnya hak mewaris anak angkat atau anak adopsi dapat dilakukan sepanjang anak adopsi itu bukan dianggap sebagai “orang asing” dan menjadikan perangai “anak”, maka anak angkat berhak atas warisan sebagai seorang anak.⁶³ Prinsip dasar anak adopsi akan mendapatkan hak kewarisan, yaitu:

- a) Harus dilakukan adopsi itu dengan serentak, terang dan tunai.
- b) Menjadikan “anak asing” menjadi anak di dalam lingkungan kerabat.⁶⁴

Pada daerah tertentu dimana anak adopsi diambil dari kalangan keluarga atau kemenakan mereka dapat mewaris terhadap orang tua angkat dan terhadap orang tua kandung. Sedangkan di daerah Sumatera Selatan dimana pelaksanaan anak adopsi secara tunai, mengakibatkan hubungan waris terhadap orang tua kandung terputus.⁶⁵

⁶¹ Sri Soesilowati Mahdi, Surini Ahlan Sjarief dan Akhmad Budi Cahyono, *Hukum Perdata (Suatu Pengantar)*, cet. 1, (Jakarta: Gitatama Jaya, 2005), hlm 108-109.

⁶² *Ibid.*, hlm. 109.

⁶³ B. Ter Haar diterjemahkan oleh K. Ng. Soebakti Poesponoto, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, cet. Ketigabelas, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2001), hlm. 218.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 83.

4. Hak Mewaris Anak Adopsi Menurut Hukum Kewarisan Islam

Di dalam hukum waris Islam tidak dikenal anak adopsi yang memutus tali silaturahmi dengan kedua orang tua kandung. Anak adopsi tetap mempunyai hubungan dengan orang tua kandung dan orang tua angkat mempunyai kewajiban untuk memberitahukan orang tua kandung dan mensejahterakan anak yang diangkat demi tumbuh kembang anak angkat.

Seperti diketahui adanya hak waris adalah dengan adanya pewaris yang meninggalkan harta peninggalan kepada ahli waris. Di dalam hukum Islam anak angkat bukan merupakan anak yang berhak mendapatkan warisan, ini ditegaskan dalam Q. XXXIII : 4 c yang berbunyi :⁶⁶

“b. Tidak diperlakukan lagi hubungan anak angkat untuk menjadi sebab mewaris. Hal itu disebabkan dengan Q. XXXIII : 4 c yang berbunyi : “Tuhan tidak menjadikan anak angkat kamu itu menjadi anak kamu”.

Hal ini untuk menjaga supaya tidak akan timbul hubungan muhrim antara anak adopsi dengan orang tua angkat atau saudara lain yang mempunyai hubungan darah.

Dalam Islam ada pengalihan harta benda dari pewaris terhadap orang lain selain anak kandung yang dilakukan dengan cara hibah atau wasiat wajibah. Menurut Jumhurul Ulama dari para Imam Madzab empat menganggap bahwa wasiat wajibah adalah sunnah hukumnya, namun menurut madzab Hambali wasiat wajibah hukumnya wajib. Pendapat ke dua kemudian diadopsi oleh KHI di Indonesia, kemudian dimasukkan ke dalam KHI pasal 209 mengenai anak adopsi, yang berbunyi :⁶⁷

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 218.

⁶⁶ Sajuti Thalib, *Hukum Kewarisan Islam di Indonesia*, cet. Keempat, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hlm. 69.

⁶⁷ Masail Diniyah, Wasiat Wajibah. (<http://pesantren.or.id/29.masterwebnet.com/ppssnh.malang/cgi-bin/content/masai...>, 6/28/2009).

1. Harta peninggalan anak angkat dibagi berdasarkan Pasal 176 sampai dengan Pasal 193 tersebut di atas, sedangkan terhadap orang tua angkat yang tidak menerima wasiat diberi wasiat wajibah sebanyak-banyaknya 1/3 dari harta warisan anak angkat.
2. Terhadap anak angkat yang tidak menerima wasiat diberi wasiat wajibah sebanyak-banyaknya 1/3 dari harta warisan orang tua angkatnya.

Pengalihan sebagian harta peninggalan pewaris melalui wasiat wajibah ini merupakan legalitas atas kepemilikan atau pemberian manfaat terhadap harta benda yang dikaitkan dengan waktu setelah kematian seseorang serta dilakukan secara suakrela kepada orang lain supaya dapat ikut memanfaatkan harta kekayaan itu.⁶⁸

5. Hak Mewaris Anak Adopsi Menurut Hukum Kewarisan Perdata Barat

Hak mewaris perdata barat terhadap anak adopsi :⁶⁹

Dalam *Staatsblad* 1971 No 129 sudah diatur pengaturan tentang adopsi. Pasal 11 menyebutkan :⁷⁰

“adopsi karena hukum mengakibatkan, bahwa yang diadopsi apabila ia mempunyai nama keluarga yang lain dari pada nama keluarga dari suami yang telah mengangkatnya sebagai anak, memperoleh nama keluarga dari yang terakhir ini menggantikan namanya semula.”

Akibat dari pengaturan ini hak anak adopsi menjadi sama dengan anak kandung. Nama keluarga yang baru memberikan arti anak adopsi menjadi seperti anak kandung yang dilahirkan dari kedua orang tua angkatnya melalui perkawinan yang sah.

⁶⁸ Nasrudin, *Wasiat Wajibah (Studi Komparasi Pemikiran Ibnu Hazm dan Kompilasi Hukum Islam)*. (<http://library.gunadarma.ac.id/go.php?id=laptiain-sl-2001-nasrudin-692-wasiat>), 6/28/2007.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Djaja. S. Meliala, *Perkembangan Hukum Perdata Tentang Orang dan Hukum Keluarga*, cet. 1, (Bandung: Nuasa Aulia, 2006), hlm. 82.