

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Kitab Undang-undang Hukum Perdata (B.W) yang kita warisi dari Pemerintah Hindia-Belanda tidak mengenal peraturan mengenai lembaga pengangkatan anak.<sup>1</sup> Hanya bagi golongan Tionghoa yang diadakan pengaturannya secara tertulis di dalam *Staatsblaad* tahun 1917 No. 129. Bahwa Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia (B.W) tidak memuat peraturan mengenai adopsi. Hal ini dapat dimengerti sebab dalam B.W Nederland yang belum dirubah (sebelum Perang Dunia II), materi tersebut tidak diatur dan berdasarkan asas Konkordansi Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia tidak pula mengenalnya. Baru pada tahun 1956 Nederland memasukkan ketentuan-ketentuan adopsi dalam B.W. Tetapi oleh karena antara Nederland dan Indonesia tidak lagi terdapat hubungan Konstitusionil, maka tidak ada lagi penyesuaian Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia dengan B.W Nederland.

Nederland baru menerima lembaga adopsi itu setelah perang Dunia II, meskipun Nederland sudah berabad-abad lamanya meresepir dasar-dasar hukum Romawi yang sejak lama mengenal lembaga adopsi dengan akibat timbulnya hubungan perdata penuh antara yang mengangkat dan anak angkatnya. Dari kenyataan itu bahwa lembaga adopsi dengan akibat-akibat perdata seperti yang dikenal dalam hukum Romawi memang tidak dikenal dalam hukum bangsa Belanda asli.

Setelah Perang Dunia II yang mengakibatkan banyak anak-anak yang terlantar, lembaga adopsi diterima sebagai salah satu penyelesaian dalam masalah sosial yang sangat serius itu.<sup>2</sup> Bangsa Tionghoa yang sistem kekeluargaannya partilineal dan

---

<sup>1</sup> Ali Afandi, *Hukum Keluarga, Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (B.W)*, (Yogyakarta: Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada), hlm. 57.

kepercayaannya berdasarkan pemeliharaan arwah nenek moyang tersebut. Karena itu hukum adat mereka mengenal lembaga adopsi yang terbatas pada anak laki-laki.

Dengan memperhatikan hal itu, Pemerintah Hindia Belanda, sesuai pula dengan politik hukumnya *devide et impera* membuat peraturan tertulis mengenai pengangkatan anak khusus bagi golongan Tionghoa yang tidak berlaku bagi golongan Indonesia asli. Oleh karena peraturan tersebut berasal dari negara asing, maka ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal yang bersangkutan sejak semula adalah tidak sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat Indonesia dan kini bahkan seluruh perangkat peraturan dalam *Staatsblaad* tahun 1917 No. 129 sudah tidak memadai karena telah tertinggal oleh perkembangan zaman.

Adopsi merupakan topik yang menarik untuk dibahas, karena merupakan lembaga hukum yang dikenal di Indonesia. Lagipula lembaga ini dinegara manapun tidak ada yang sama selalu terdapat perbedaan dan variasi seperti dikatakan seorang sarjana Belanda Bdgk. Schultesz : *het is niet teveel gezegd, waneer men vaststelt dat iedere adoptie naar ver eisten, naar wijze van totstandkoming of (meestel :en) naar gevolgen afwijkt van iedere andere adoptie.*

Sebagai kenyataan sosial yang tidak lagi dapat dipungkiri keinginan untuk mempunyai anak adalah naluri manusiawi dan alamiah. Akan tetapi terkadang naluri ini terbentur pada Takdir Ilahi, dimana kehendak untuk mempunyai anak tidak tercapai. Pada umumnya manusia tidak akan puas dengan apa yang dialaminya, sehingga berbagai usaha dilakukan untuk memenuhi kepuasan tersebut. Dalam hal pemilikan anak, usaha yang dapat mereka lakukan adalah dengan mengangkat anak atau adopsi. Eksistensi adopsi di Indonesia sebagai suatu lembaga hukum masih belum sinkron, sehingga masalah adopsi masih merupakan problema bagi masyarakat Indonesia, terutama dalam masalah yang menyangkut ketentuan hukum positif yang berlaku di Indonesia.

Ketidaksinkronan tersebut sangat jelas dilihat, apabila kita mempelajari ketentuan tentang eksistensi lembaga adopsi itu sendiri dalam sumber-sumber hukum

---

<sup>2</sup> Badan Koordinasi Nasional untuk Kesejahteraan Keluarga dan Anak (BKN-KKA), *Ketentuan-ketentuan Hukum Perdata Anak (Penelitian dan saran-saran)*, (Jakarta: BKN-KKA, 1972), hlm. 17-18.

positif yang berlaku di Indonesia, baik hukum Barat yang bersumber dari ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW); hukum adat yang merupakan “*the living law*” yang berlaku di masyarakat Indonesia, maupun hukum Islam yang merupakan konsekuensi logis dari masyarakat Indonesia yang mayoritas mutlak beragama Islam.<sup>3</sup> Dalam BW tidak diatur tentang masalah adopsi atau lembaga pengangkatan anak. Dalam beberapa pasal BW hanya menjelaskan masalah pewarisan dengan istilah “anak luar kawin” atau anak yang diakui (*erkend kind*).<sup>4</sup>

Pengangkatan anak untuk kesejahteraan anak yang dilakukan diluar adat dan kebiasaan dilaksanakan berdasarkan Peraturan PerUndang-Undangan yang tercantum dalam Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1997 tentang Kesejahteraan Anak.<sup>5</sup> Sedangkan menurut hukum adat terdapat keanekaragaman hukum yang berbeda, antara daerah yang satu dengan daerah lainnya, sesuai dengan perbedaan lingkaran hukum adat, seperti yang dikemukakan oleh Prof. Van Vollenhoven :

“Di Indonesia terdapat 19 lingkaran hukum adat (*Rechtskring*), sedang tiap-tiap *rechtskring* pun terdiri dari beberapa kukuban hukum (*Reschtgouw*)”.<sup>6</sup>

Dengan demikian tentunya akan terdapat beberapa perbedaan pada masing-masing daerah hukum di Indonesia, tentang masalah status anak angkat itu. Dalam hukum Islam lebih tegas dijelaskan, bahwa pengangkatan seorang anak dengan pengertian menjadikannya sebagai anak kandung didalam segala hal, tidak dibenarkan. Hal ini sesuai dengan pembahasan Al Ustadz Umar Hubies dalam bukunya “Fatawa”.

Hanya yang perlu digaris bawahi disini adalah bahwa larangan yang dimaksudkan adalah pada status pengangkatan anak menjadi anak kandung sendiri,

---

<sup>3</sup> Muderiz Zaini, *Adopsi Suatu Tinjauan dari Tiga Sistem Hukum*, cet.V,(Jakarta: Sinar Grafika, 1980), hlm.2.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Erna Sofwan Syukrie, *Pengaturan Adopsi Internasional*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1992), hlm. 1-2.

<sup>6</sup> Zaini, *op. cit.*, hlm. 3.

dengan menempati status yang persis sama dalam segala hal. Dalam BW tidak dikenal kedudukan anak angkat itu sendiri, tetapi khusus bagi orang-orang yang termasuk golongan Tionghoa, lembaga adopsi ini diatur dalam *Staatsblad* 1917 nomor 129.

Dalam hukum adat masih terdapat ketentuan-ketentuan yang beraneka ragam, namun demikian masih pula terdapat titik tautnya, sesuai dengan keekaan dari keanekaragaman budaya bangsa Indonesia yang tercermin dalam bentuk lambang negara Indonesia. Dalam hukum Islam ada indikasi tidak menerima lembaga adopsi ini, dalam artian persamaan status anak angkat dengan anak kandung.

Kata adopsi berasal dari perkataan *ad* (menambahkan) dan *optare* (memilih, menginginkan), jadi adopsi berarti mengambil secara sukarela seorang anak dari orang lain sebagai anaknya sendiri.

*They adopted him as their sole heir* (mereka mengadopsi anak itu sebagai satu-satunya ahli waris mereka).

*Webster's Third New International Dictionary of the English Language.*

Untuk memberikan pengertian tentang adopsi, dapat membedakannya dari dua sudut pandangan, yaitu pengertian secara etimologi dan secara terminologi.

a. Secara etimologi

Adopsi berasal dari kata "*adoptie*" bahasa Belanda, atau "*adopt*" (*adoption*) bahasa Inggris, yang berarti pengangkatan anak, mengangkat anak. Dalam bahasa Arab disebut "*tabanni*" yang menurut Prof. Mahmud Yunus diartikan dengan "mengambil anak angkat".

Pengertian dalam bahasa Belanda menurut Kamus Hukum, berarti pengangkatan seorang anak untuk sebagai anak kandungnya sendiri. Jadi disini penekanannya pada persamaan status anak angkat dari hasil pengangkatan anak sebagai anak kandung. Ini adalah pengertian secara *literlijk*, yaitu (adopsi) di masukkan kedalam bahasa Indonesia berarti anak angkat atau mengangkat anak.

b. Secara terminologi

Para ahli mengemukakan beberapa rumusan tentang definisi adopsi (pengangkatan anak) yaitu, antara lain :

Dalam kamus Umum Bahasa Indonesia dijumpai arti anak angkat, yaitu “anak orang lain yang diambil dan disamakan dengan anaknya sendiri”.

Dalam Ensiklopedia Umum disebutkan :

“Adopsi adalah suatu cara untuk mengadakan hubungan antara orang tua dan anak yang diatur dalam pengaturan perundang-undangan. Biasanya adopsi dilaksanakan untuk mendapatkan pewaris atau untuk mendapatkan anak bagi orang tua yang tidak beranak. Akibat dari adopsi yang demikian itu ialah bahwa anak yang diadopsi kemudian memiliki status sebagai anak kandung yang sah dengan segala hak dan kewajiban. Sebelum melaksanakan adopsi itu calon orangtua harus memenuhi syarat-syarat untuk benar-benar dapat menjamin kesejahteraan bagi anak.”<sup>7</sup>

Selanjutnya dapat dikemukakan pendapat Hilman Hadi Kusuma, SH. dalam bukunya Hukum Perkawinan Adat :

“Anak angkat adalah anak orang lain yang dianggap anak sendiri oleh orang tua angkat dengan resmi menurut hukum adat setempat, dikarenakan tujuan untuk kelangsungan keturunan dan atau pemeliharaan atas harta kekayaan rumah tangga.”<sup>8</sup>

Sedangkan Surojo Wignjodipuro, SH. dalam bukunya Pengantar dan Azas-Azas Hukum Adat, memberikan batasan sebagai berikut :

“Adopsi (mengangkat anak) adalah suatu perbuatan pengambilan anak orang lain ke dalam keluarga sendiri sedemikian rupa, sehingga antara orang yang memungut anak dan anak yang dipungut itu timbul suatu

---

<sup>7</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1952), hlm. 6.

<sup>8</sup> Hilman Hadi Kusuma, SH., *Hukum Perkawinan Adat*, cet. I, (Bandung: Alumni, 1977).

hukum kekeluargaan yang sama, seperti yang ada antara orangtua dengan anak kandungnya sendiri.”

Kemudian Dr. Mahmud Syaltut, seperti yang dikutip secara ringkas oleh Drs. Fatchur Rahman dalam bukunya Ilmu Waris, beliau membedakan dua macam arti anak angkat, yaitu :

Pertama; penyatuan seseorang terhadap anak yang diketahuinya bahwa ia sebagai anak orang lain ke dalam keluarganya. Ia diperlakukan sebagai anak dalam segi kecintaan, pemberian nafkah, pendidikan dan pelayanan dalam segala kebutuhannya, bukan diperlakukan sebagai anak nasabnya sendiri.

Kedua; yakni yang dipahamkan dari perkataan “*tabanni*” (mengangkat anak secara mutlak). Menurut syariat adat dan kebiasaan yang berlaku pada manusia. *Tabanni* ialah memasukkan anak yang diketahuinya sebagai orang lain ke dalam keluarganya, yang tidak ada pertalian nasab kepada dirinya, sebagai anak yang sah, tetapi mempunyai hak dan ketentuan hukum sebagai anak.

Pengertian yang dikemukakan terakhir di atas tentang istilah anak angkat menurut pengertian Dr. Mahmud Syaltut yang lebih tepat untuk kultur Indonesia yang mayoritas penduduknya pemeluk Islam sebab disini tekanan pengangkatan anak adalah perlakuan sebagai anak dalam segi kecintaan, pemberian nafkah, pendidikan dan pelayanan dalam segala kebutuhannya, bukan diperlakukan sebagai anak nasabnya sendiri.

Sedangkan pengertian yang kedua menurut Dr. Mahmud Syaltut tersebut persis dengan pengertian adopsi menurut hukum Barat, yaitu dimana arahnya lebih menekankan kepada memasukkan anak yang diketahuinya sebagai orang lain ke dalam keluarganya dengan mendapatkan status dan fungsi yang sama persis dengan anak kandungnya sendiri. Pengertian kedua ini konsekuensinya sampai kepada hak untuk mendapatkan warisan dari orangtuanya yang mengangkat dan larangan kawin dengan keluarganya, hal ini jelas bertentangan dengan hukum Islam.

Adopsi adalah suatu lembaga hukum yang terletak di bidang Hukum Perdata, khususnya Hukum Perorangan dan Kekeluargaan. Lembaga Adopsi ini berbeda-beda

pada negara yang satu dibandingkan negara yang lain dan keanekaragaman ini menimbulkan persoalan *Vorfrage* (Persoalan Pendahuluan) dan *Anpassung* (Penyesuaian) dalam negara-negara yang bersangkutan. Sebagai contoh dapat dikemukakan seorang anak adopsi Belgia yang ayah adopsi Belgianya ketabrak mobil dan meninggal dunia. Apakah anak adopsi ini dapat dianggap merupakan “anak” seperti yang dimaksudkan oleh pasal 1370 KUHPer dan karenanya akan diperbolehkan atau tidak mengajukan gugatan ganti kerugian karena perbuatan melanggar hukum.

Di berbagai kebudayaan kuno, termasuk pula dari Negara Asia, maka adopsi ini sering dianggap sebagai suatu cara untuk melanjutkan keturunan, terutama dimana dikenal sistem pengabdian kepada leluhur (*vooroudervering*), seperti misalnya di Yunani, Romawi kuno, Jepang, Tiongkok dan lain-lain Negara Asia. Dalam sistem-sistem demikian maka yang dapat diangkat hanya anak laki-laki dan anak angkat itu dianggap sama seperti anak betul dari si pengangkat sendiri.

Akan tetapi kita saksikan bahwa fungsi dari adopsi ini mengalami perubahan diberbagai negara lain. Bukan saja orang-orang yang boleh diangkat yang berubah, hingga tidak hanya anak laki yang boleh di adopsi, tetapi anak-anak perempuan juga. Kita saksikan pula pergeseran dalam penilaian akibat-akibat suatu adopsi, tidak lagi demikian mendalam hingga seratus persen dianggap sebagai anak sendiri melainkan terbatas misalnya kepada pemeliharaan dan pendidikan.

Maka timbul pertanyaan, bolehkah mangadopsi anak hanya untuk memberikan kepada anak itu suatu pendidikan yang baik, misalnya hanya untuk menyekolahkan saja. Menurut Surat Keputusan tanggal 9 Mei 1769 dari Gubernur Jendral Hindia Belanda mengenai “ketentuan-ketentuan mengenai adopsi anak-anak yang berasal dari orang-orang Tionghoa, orang-orang islam dan orang-orang lain yang bukan orang Kristen” maka adopsi semata-mata hanya untuk memberikan suatu pendidikan yang baik bagi seorang anak tidak diperkenankan. Surat Keputusan tanggal 9 Mei 1769 dari Gubernur Jendral telah ditentukan bahwa orang-orang Tionghoa, orang-orang islam dan orang-orang lain yang bukan orang Kristen apabila

mereka menyerahkan anaknya untuk di adopsi oleh orang lain maka pada penyerahan itu mereka harus menerangkan :

1. apakah mereka melepaskan kekuatannya haknya untuk mewaris dari anak atau anak-anak yang mereka serahkan untuk di adopsi itu atau;
2. sejauh mengenai warisan tetap berkeinginan dianggap sebagai ayah kandung dan ibu kandung dari anak atau anak-anak itu yakni dalam hal anak atau anak-anak itu meninggal lebih dahulu dari kedua orangtua kandung mereka baik dengan atau tanpa meninggalkan surat wasiat (*testament = viterste wil*, kemauan terakhir dari si pewaris yang dinyatakan dalam suatu akta) dan ada harta yang ditinggalkan oleh anak-anak itu.

Dua kemungkinan tersebut diatas dengan catatan dari Surat Keputusan tanggal 9 Mei 1769 dari Gubernur Jendral tersebut adalah bahwa apabila orangtua kandung dari anak tersebut telah menyatakan bahwa mereka melepaskan hak mereka untuk mewaris dalam warisan tersebut dan anak-anak yang diadopsi itu tidak meninggalkan keturunan-keturunan yang sah maka pihak yang melakukan adopsi pada saat meninggalnya anak yang diadopsi akan dianggap sebagai orangtua kandung baik anak tersebut telah atau belum menentukan penggunaan terlebih dahulu atas hartanya lewat suatu surat wasiat. Bahkan juga keluarga dari pihak yang mengadopsi itu lebih dahulu meninggal dari pada anak yang diadopsi itu demikian pula keluarga dari anak yang di adopsi itu apabila anak yang di adopsi itu meninggal tanpa meninggalkan surat wasiat. Dengan tanpa mengurangi hak mewaris, dalam segala hal dari anak yang di adopsi ataupun ahli waris-ahli waris yang sah dari anak itu atas orangtua kandung.

Demikian halnya bagi mereka yang telah melakukan penyerahan mereka untuk diadopsi dan disamping itu juga memperoleh dari pihak yang mengadopsi mereka, kecuali secara khusus harus diartikan tidak demikian halnya atau dengan adopsi itu tadinya tidak lain dimaksudkan kecuali hanya untuk memberikan pendidikan yang baik dan layak kepada anak yang diadopsi itu oleh pihak yang mengadopsi.

Intisari dari Surat Keputusan tanggal 9 Mei 1769 dari Gubernur Jendral adalah bahwa pengangkatam anak atau adopsi harus jelas dan tegas dalam akta adopsi

yang dibuat secara akta otentik oleh pejabat yang berwenang yang memuat atau berisikan pernyataan dan keinginan kedua belah pihak, baik pihak yang mengangkat anak dan pihak yang menyerahkan anak kandungnya. Hal ini dimaksudkan agar niat dan motivasi pengangkatan anak tersebut dapat tergambar secara terang dan jelas demi kepentingan anak yang akan diadopsi tersebut.

Mr. Wirjono Prodjodikoro, mantan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia ketika masih menjabat sebagai Ketua Mahkamah Agung telah menulis sebuah prasaran dalam Kongres Ikatan Sarjana Hukum Indonesia ke-II seluruh Indonesia di Bandung, yang kemudian dimuat dalam majalah "Hukum dan Masyarakat" pada tahun 1960 dengan judul "Usaha Memperbaiki Hukum Warisan". Dari uraian beliau mengenai anak adopsi, anak angkat dapat ditarik kesimpulan yaitu bagian dari seorang anak angkat dalam warisan dari bapak angkatnya dan apa hakekat-hakekat (hukum materiil) dari sesuatu adopsi yang dimungkinkan oleh hukum adat dinegara kita.

Dua hakekat kemungkinan adopsi tersebut adalah :

1. pengangkatan anak yang hanya bertujuan pemeliharaan belaka dari seorang anak orang lain atau seperti yang terdapat dalam Surat Keputusan tanggal 9 Mei 1769 dari Gubernur Jendral, pengangkatan anak yang semata-mata hanya bertujuan memberikan pendidikan yang baik kepada anak yang diangkat itu, hal mana yang tidak dapat dibenarkan oleh Gubernur Jendral tersebut karena dalam praktek menimbulkan permasalahan-permasalahan dan selisih-selisih pendapat sehubungan dengan pewarisan, maka untuk menghilangkan semua keresahan itulah Gubernur Jendral mengeluarkan Surat Keputusan tersebut.
2. pengangkatan anak yang bertujuan lebih baik daripada hanya memberikan pemeliharaan dan pendidikan yang baik kepada anak itu sebagaimana dikehendaki oleh Surat Keputusan Gubernur Jendral tersebut atau dengan kata-kata Mr. Wirjono Prodjodikoro yaitu pengangkatan anak demi untuk disamakan atau hampir disamakan dengan anak kandung yang telah ada atau sekiranya ada, tidak saja dalam pemeliharaan dan pendidikan tetapi juga dalam soal warisan.

Di Indonesia dikenal keanekaragaman adopsi (pengangkatan anak) di pulau Jawa, Bali Indonesia Timur dan masih banyak lagi. Akan tetapi belum dijumpai literatur dan peraturan perundang-undangan yang memadai mengenai pengangkatan anak di Indonesia.

Golongan Indonesia asli mengenal lembaga pengangkatan anak yang diatur dalam hukum adat masing-masing yang bercorak pluralistis. Mengangkat anak dengan berbagai akibat hukum banyak dilakukan di negara kita, oleh orang Indonesia asli, dan/atau oleh warganegara asing terhadap anak-anak Indonesia dan sebaliknya, juga oleh mereka yang memeluk agama Islam, padahal hukum Islam tidak mengenal lembaga adopsi.<sup>9</sup> Hal ini menunjukkan bahwa di kalangan orang Indonesia asli dirasakan kebutuhan akan lembaga pengangkatan anak tersebut.

Masalah pengangkatan anak dalam waktu yang terakhir ini banyak diperbincangkan dalam masyarakat kita dan telah mendapat perhatian pula dari pihak pemerintah. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengangkatan anak sudah ada di zaman sebelum perang di Indonesia, yaitu sebagaimana diatur dalam *Staatsblaad* tahun 1917 No. 129. Dalam Bab II *Staatsblaad* tersebut diatur tentang pengangkatan anak yang berlaku khusus diperuntukkan bagi orang-orang golongan Tionghoa, sedangkan untuk golongan pribumi Indonesia asli belum ada peraturan yang mengaturnya.

Kemudian setelah zaman kemerdekaan yaitu pada tahun 1958 dikeluarkanlah Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang tersebut, yang berkaitan dengan pengangkatan anak dimuat dalam pasal 2. Undang-Undang tersebut dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1958 No. 113, Tambahan Lembaran Negara No. 1647.

Kemudian pada tahun 1978, jadi dua puluh tahun kemudian, dikeluarkanlah Surat Edaran Direktur Jendral Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman Nomor JHA 1/1/2 tanggal 24 Februari 1978. Surat Edaran tersebut

---

<sup>9</sup> S. Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, cet. VII, (Jakarta: P.T Kinta, 1969), hlm. 117.

mengatur tentang prosedur pengangkatan anak warga negara Indonesia oleh orang asing.

Pada tahun 1979, dikeluarkanlah Undang-Undang No. 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak. Dalam Pasal 12 Undang-Undang tersebut ditentukan tentang motif pengangkatan anak yaitu untuk kepentingan kesejahteraan anak. Undang-Undang No. 4 tahun 1979 itu dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1979 No. 32, Tambahan Lembaran Negara No. 3143.

Pada tahun 1983, Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 6 Tahun 1983. Surat Edaran tersebut merupakan penyempurnaan dari Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 2 Tahun 1979 mengenai pengangkatan anak.

Kemudian pada tanggal 22 Oktober 2002, dikeluarkanlah Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Undang-Undang No. 23 tahun 2002 itu dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2002 No. 109.

Undang-Undang ini menegaskan tentang hak-hak anak untuk mendapatkan perlindungan hukum dalam segala aspek.. Undang-Undang ini juga meletakkan kewajiban memberikan perlindungan kepada anak berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

- a. nondiskriminasi;
- b. kepentingan yang terbaik bagi anak;
- c. hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan; dan
- d. penghargaan terhadap pendapat anak.

Dalam Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia telah dicantumkan tentang hak anak, pelaksanaan kewajiban dan tentang tanggung jawab orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara. untuk memberikan perlindungan terhadap anak. Meskipun demikian dipandang masih sangat diperlukan suatu undang-undang yang khusus mengatur mengenai perlindungan anak sebagai landasan yuridis bagi pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab tersebut. Dengan demikian, pembentukan undang-undang perlindungan anak harus didasarkan pada pertimbangan bahwa perlindungan anak dalam segala aspeknya merupakan bagian

dari kegiatan pembangunan nasional, khususnya dalam memajukan kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>10</sup>

Bagi Indonesia pengangkatan anak sebagai suatu lembaga hukum belum berada dalam keadaan yang seragam, baik motivasi maupun caranya. Karena itu, masalah pengangkatan ini masih menimbulkan perdebatan di kalangan masyarakat dan pemerintah terutama dalam rangka usaha perlindungan anak sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak dan Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Berdasarkan uraian diatas terlihat bahwa praktek pengangkatan anak telah dikenal luas oleh kalangan masyarakat Indonesia. Namun masih banyak orang-orang yang melakukan proses pengangkatan anak secara langsung tanpa melalui proses yang benar yaitu, melalui penetapan pengadilan akan tetapi dengan berhubungan langsung kepada orang tua anak atau melalui perantara.

Kondisi pengangkatan anak yang ada dalam masyarakat kita tidak sesuai dengan yang seharusnya, masih banyaknya orang-orang yang tidak mengikuti peraturan yang ada demi mencari keuntungan sendiri dan kelancaran proses yang mereka lakukan bahkan dengan memalsukan akte lahir anak. Namun proses pengangkatan anak yang semacam itu sampai saat ini masih banyak dilakukan karena rendahnya kesadaran masyarakat akan hukum dan kurangnya sosialisasi yang menyeluruh mengenai program pengangkatan anak yang sah.

Dalam pelaksanaan pengangkatan anak, kemudian pada tanggal 3 Oktober 2007 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak. Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2007 itu dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2007 No. 123.

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pelaksanaan pengangkatan anak yang berlaku secara nasional tanpa

---

<sup>10</sup> Drs. H. Ahmad Kamil, S.H., M.Hum., dan Drs. H.M. Fauzan, S.H., M.M., M.H., *Hukum Perlindungan Dan Pengangkatan Anak Di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada 2008), hlm. Vii.

mengesampingkan hukum positif lainnya yaitu hukum adat dan hukum agama ini diharapkan terjadinya pengangkatan anak yang bertujuan untuk memberikan kehidupan yang lebih baik dari segala aspek kehidupan kepada anak. Dalam rangka peningkatan kesejahteraan anak, berlakunya Peraturan Pemerintah ini bertujuan untuk menangani permasalahan-permasalahan yang terjadi terhadap anak. Peraturan Pemerintah ini berlaku sebagai salah satu bentuk tindak lanjut pemerintah terhadap perlindungan dan kesejahteraan anak.

Lembaga adopsi perlu diatur dalam hukum Perdata Nasional yang dicitakan, hal itu disamping untuk memberi kesempatan hukum pada lembaga adopsi yang dirasakan kebutuhannya itu, juga sebagai salah satu cara untuk menyelesaikan masalah anak-anak terlantar dan anak yatim piatu. Tetapi karena hukum positif tidak dapat terlepas dari pengaruh hukum agama dan hukum adat, maka perlu dicari bentuk pengangkatan anak yang tidak bertentangan dengan perasaan agama dan kebiasaan masyarakat yang telah meresap dan mendarah daging dalam perasaan hukum positif masyarakat Indonesia.

Komitmen pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap anak di Indonesia telah di tindak lanjuti dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Undang-Undang ini mengatur tentang berbagai upaya yang dilakukan 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.

Banyaknya penyimpangan yang terjadi dalam masyarakat atas pelaksanaan pengangkatan anak, yaitu pengangkatan anak dilakukan tanpa melalui prosedur yang benar, pemalsuan data dan perdagangan anak memerlukan pengaturan tentang pelaksanaan pengangkatan anak, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh

masyarakat yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah ini dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pengangkatan anak.

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak dimaksudkan agar pelaksanaan pengangkatan anak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional. Hal ini bertujuan untuk dapat mencegah terjadinya penyimpangan yang pada akhirnya dapat melindungi dan meningkatkan kesejahteraan anak demi masa depan dan kepentingan terbaik bagi anak.

## **B. Pokok Permasalahan**

Dari uraian yang telah penulis jelaskan pada latar belakang masalah, terdapat permasalahan yang timbul yaitu, sebagai berikut :

1. Bagaimana hukum positif Indonesia mengatur mengenai pelaksanaan atau tata cara pelaksanaan pengangkatan anak di Indonesia sebelum dan sesudah berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak?
2. Bagaimana 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?
3. Bagaimana permasalahan hukum yang timbul dari pengangkatan anak terhadap hubungan kewarisan antara orang tua angkat terhadap anak adopsi tersebut?

## **C. Metode Penulisan**

Metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian yuridis normatif yang berarti bahwa penelitian ini mengacu dan berbasis pada analisa norma hukum dengan tujuan untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari

sisi normatifnya.<sup>11</sup> Baik hukum dalam arti *law as it is written in the books* (dalam bentuk peraturan perundang-undangan), maupun hukum dalam arti *law as it is decided by judge through judicial process* (putusan-putusan pengadilan).<sup>12</sup>

Penulis akan melakukan penelitian dengan melalui berbagai bahan kepustakaan. Dalam studi kepustakaan ini diharapkan agar dapat memberikan sudut pandang yang lebih luas mengenai adopsi atau pengangkatan anak di Indonesia ini. Selain penelaahan terhadap buku-buku kepustakaan, penulis juga melakukan penelitian terhadap peraturan perundangan yang berkaitan dengan adopsi atau pengangkatan anak di Indonesia dan segala permasalahan yang terdapat dalam adopsi tersebut.

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer. Untuk data sekunder dapat diperoleh melalui studi pustaka (penelitian kepustakaan), yang bersumber dari :

- a. Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yang berupa peraturan perundang-undangan, yaitu :
  1. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.
  2. Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung Tentang Penyempurnaan Surat Edaran No. 2 Tahun 1979.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat menganalisis serta memahami bahan hukum primer, yaitu buku-buku, artikel ilmiah, makalah, jurnal dan laporan penelitian. Bahan hukum sekunder tersebut terdiri dari :
  1. Prof. Mr. DR .S.Gautama dengan judul Hukum Perdata Internasional Indonesia.
  2. Muderiz Zaini, SH dengan judul Adopsi Suatu Tinjauan dari Tiga Sistem Hukum.

---

<sup>11</sup> Johny Ibrahim, *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Cet.II, (Malang: Bayumedia Publisihing, 2005), hlm. 47.

<sup>12</sup> Ronal Dworkin, *Legal Research*, (Daedalus, Spring 1973), hlm. 250.

3. Hilman Hadikusuma dengan judul Hukum Perkawinan Adat.
  4. M. Budiarto dengan judul Pengangkatan Anak Ditinjau Dari Segi Hukum.
  5. Soerjono Soekanto dengan judul Pengantar Penelitian Hukum.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu, kamus.<sup>13</sup>

Sedangkan dalam pengolahan data maupun analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif. Dimana metode ini berlandaskan atas penafsiran empirik terhadap peristiwa yang terjadi dan berkembang di masyarakat metode ini juga menghasilkan data deskriptif dengan menggunakan pendekatan fenomenologis yang berusaha memahami subyek dari segi pandang mereka sendiri.<sup>14</sup> Dengan melakukan hal tersebut penulis berharap dapat memperoleh pemahaman yang lebih mendalam terhadap peristiwa yang terjadi. Semua data yang telah dikumpulkan disusun kembali secara sistematis dan disajikan dalam bentuk tesis yang kemudian diambil suatu kesimpulan.

#### **D. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran secara umum mengenai materi keseluruhan tesis ini dan guna mempermudah pengkajian dan pemahaman hasil penulisan yang dilakukan maka secara garis besarnya penulisan tesis ini dilakukan dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1990), hlm. 27.

<sup>14</sup> Lexy J. Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1993), hlm. 27.

Terdiri dari latar belakang masalah, pokok permasalahan, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**Bab II** : Hukum Positif Indonesia Mengenai Adopsi Setelah Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

Terdiri dari tinjauan umum sekilas mengenai adopsi (pengangkatan anak) di Indonesia. Pengertian-pengertian tentang pengangkatan anak dilihat dari hukum perdata, hukum agama dan hukum adat. Penerapan hukum positif Indonesia atas masalah adopsi sebelum dan sesudah berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak. Permasalahan-permasalahan yang terjadi dan timbul akibat dari terjadinya adopsi tersebut. Hukum apa saja yang mengatur masalah adopsi dan berlaku di Indonesia yang termaktub dalam Hukum Positif Indonesia.

Serta dibahas pula mengenai analisa dari pokok permasalahan, yaitu bagaimana hukum positif Indonesia mengatur mengenai masalah adopsi, kekuatan akta otentik yang dibuat oleh notaris terhadap pembuatan akta pengangkatan anak dan hubungan kewarisan antara anak angkat, orang tua angkat dan orang tua kandung anak angkat tersebut.

**Bab III** : Penutup

Terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi intisari dari seluruh pokok permasalahan yang ada. Saran berisi anjuran bagaimana cara mengatasi permasalahan tersebut.