

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NOTARIS, AKTA NOTARIS SEBAGAI ALAT BUKTI TERTULIS, KONSEP PENGAWASAN NOTARIS DAN TINJAUAN PENGANGKATAN ANAK DI INDONESIA

A. Notaris Sebagai Pejabat Umum, Wewenang Notaris, Kewajiban Notaris, dan Larangan Notaris

1. Jabatan Notaris

Jabatan Notaris diadakan atau kehadirannya dikehendaki oleh aturan hukum dengan maksud untuk membantu dan melayani masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan, peristiwa, atau perbuatan hukum. Dengan dasar seperti ini, maka mereka yang diangkat sebagai Notaris harus mempunyai semangat untuk melayani masyarakat dan atas pelayanan tersebut, masyarakat yang telah merasa dilayani oleh Notaris sesuai dengan tugas jabatannya dapat memberikan honorarium kepada Notaris.¹

Notaris merupakan suatu jabatan yang mempunyai karakteristik:

a) Sebagai Jabatan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris merupakan unifikasi di bidang pengaturan jabatan Notaris, artinya satu-

¹Mengenai pemberian honorarium kepada Notaris dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

satunya aturan hukum dalam bentuk undang-undang yang mengatur jabatan Notaris di Indonesia, sehingga segala hal yang berkaitan dengan Notaris di Indonesia harus mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris. Jabatan Notaris merupakan suatu lembaga yang diciptakan oleh negara. Menempatkan Notaris sebagai jabatan merupakan suatu bidang pekerjaan atau tugas yang sengaja dibuat oleh aturan hukum untuk keperluan dan fungsi tertentu (kewenangan tertentu) serta bersifat berkesinambungan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tetap.²

b) Notaris Mempunyai Kewenangan Tertentu

Setiap wewenang yang diberikan kepada jabatan harus ada aturan hukumnya, sebagai batasan agar jabatan dapat berjalan dengan baik dan tidak bertabrakan dengan wewenang jabatan lainnya. Dengan demikian jika seseorang pejabat, dalam hal ini Notaris, melakukan suatu tindakan diluar wewenang yang telah ditentukan, dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar wewenang.

c) Diangkat dan Diberhentikan Oleh Pemerintah

Pasal 2 Undang-Undang Jabatan Notaris menentukan bahwa Notaris diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, dalam hal ini menteri yang membidangi kenotariatan.³ Notaris meskipun secara administratif diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, tidak berarti Notarismenjadi subordinasi (bawahan) yang mengangkatnya

²Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm. 38.

³Lihat di dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

(pemerintah). Dengan demikian Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya:

- 1) bersifat mandiri (*autonomous*);
- 2) tidak memihak siapapun (*impartial*);
- 3) tidak tergantung kepada siapapun (*independent*), yang berarti dalam menjalankan tugas jabatannya tidak dapat dicampuri oleh pihak yang mengangkatnya atau oleh pihak lain.

d) Tidak Menerima Gaji atau Pensiun Dari yang Mengangkatnya

Notaris meskipun diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah tapi tidak menerima gaji serta pensiun dari pemerintah. Notaris hanya menerima honorarium⁴ dari masyarakat yang telah dilayaninya atau dapat memberikan pelayanan Cuma-Cuma untuk mereka yang tidak mampu.

e) Akuntabilitas atas Pekerjaannya Kepada Masyarakat

Kehadiran Notaris untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang memerlukan dokumen hukum (akta) otentik dalam bidang hukum perdata, sehingga Notaris mempunyai tanggungjawab untuk melayani masyarakat, masyarakat dapat menggugat secara perdata Notaris, dan menuntut biaya, ganti rugi, dan bunga jika ternyata akta tersebut dapat

⁴Honorarium berasal dari kata latin *Honor* yang artinya kehormatan, kemuliaan, tanda hormat/penghargaan semula mengandung pengertian balas jasa para nasabah atau klien kepada dokter, akuntan, pengacara, dan Notaris. Kemudian pengertian itu meluas menjadi uang imbalan atau jasa atau hasil pekerjaan seseorang yang tidak berupa gaji tetap. Umpamanya, honorarium untuk pengarang/penerjemah, ilustrator, atau konsultan. K. Prent, Adi Subrata, dan W.J.S. Poerwadarminta, *Ensiklopedi Nasional Indonesia*, Cetakan Keenam (Yogyakarta: Kanisius, 2001), hlm. 387.

dibuktikan dibuat tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, hal ini merupakan bentuk akuntabilitas Notaris kepada masyarakat.⁵

2. Notaris Sebagai Pejabat Umum

Dalam kosakata bahasa Indonesia, ada istilah “penjabat” (menggunakan huruf n) dan “pejabat” (tanpa huruf n). Istilah atau kata “penjabat” maupun “pejabat” dari segi arti kata mempunyai arti atau pengertian berbeda. Penjabat dapat diartikan sebagai pemegang jabatan orang lain untuk sementara, sedangkan pejabat sebagai pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan) atau orang yang memegang suatu jabatan.⁶

Suatu jabatan sebagai personifikasi hak dan kewajiban dapat berjalan oleh manusia atau subjek hukum. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan pejabatnya.⁷ Jabatan merupakan lingkungan pekerjaan tetap sebagai subjek hukum (*persoon*), yakni pendukung hak dan kewajiban (suatu personifikasi). Sebagai subjek hukum, maka jabatan itu dapat menjamin kesinambungan hak dan kewajiban.

Hubungan antara jabatan dan pejabat, bahwa jabatan bersifat tetap (lingkungan pekerjaan tetap). Jabatan dapat berjalan oleh manusia sebagai pendukung hak dan kewajiban sehingga disebut pejabat. Pejabat adalah

⁵Habib Adjie, *Hukum Notaris.. Op. Cit.*, hlm. 16.

⁶Zain Badudu, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 543.

⁷E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keenam (Jakarta: Ichtiar, 1999), hlm. 124.

yang menjalankan hak dan kewajiban jabatan. Pejabat (yang menduduki jabatan) selalu berganti-ganti, sedangkan jabatan terus-menerus (*continue*), artinya pejabat bisa digantikan oleh siapapun, sedangkan jabatan akan tetap ada selama diperlukan dalam suatu struktur pemerintah atau organisasi.

Hubungan antara jabatan dengan pejabat, bagaikan 2 (dua) sisi mata uang, pada satu sisi, jabatan bersifat tetap (lingkungan pekerjaan tetap). Sisi yang kedua, jabatan dapat berjalan oleh manusia sebagai pendukung hak dan kewajiban sehingga yang mengisi atau menjalankan jabatan disebut pejabat atau pejabat adalah yang menjalankan hak dan kewajiban jabatan. Oleh karena itu suatu jabatan tidak akan berjalan jika tidak ada pejabat yang menjalankannya.⁸

Kata pejabat lebih merujuk kepada orang yang memangku suatu jabatan.⁹ Segala tindakan yang dilakukan oleh pejabat yang sesuai dengan kewenangannya merupakan implementasi dari jabatan. Istilah pejabat umum merupakan terjemahan dari istilah *openbare ambtenaren* yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Jabatan Notaris dan Pasal 1868 *Burgerlijk Wetboek* (BW). Pasal 1 angka 1 UUJN menyebutkan bahwa:¹⁰

De notarissen zijn openbare ambtenaren, uitsluitend bevoegd, om authentieke op te maken wegens alle handelingen, overeenkomsten en beschikkingen, waarvan eene algemeene, dat

⁸Habib Adjie, *Hukum Notaris.. Op. Cit.*, hlm. 8

⁹Indroharto, *Usaha Memahami Undang Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Pertama (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 28.

¹⁰Lihat di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

bij authentiek geschrift belanghebbenden verlangen, dat bij authentiek geschrift bekijken zal, daarvan de dagtekening te verzekeren, de akte in bewaring te houden en daarvan grossen, afschriften en uittreksels uit te geven; alles voorzoover het opmaken dier akten door eene algemeene verordening niet ook aan andere ambtenaren of personen opgedragen of voorhehouden is. (Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan, dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain).

Pasal 1868 Burgerlijk Wetboek (BW) menyebutkan:¹¹

Eene authentieke acte is de zoodanige welke in de wettelijken vorn is verleden, door of ten overstaan van openbare ambtenaren die daartoe bevoegd zijn terplaatse alwaar zulks is geschied. (Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat).

Menurut Kamus Hukum salah satu arti dari *ambtenaren* adalah pejabat. Dengan demikian *openbare ambtenaren* adalah pejabat yang mempunyai tugas yang bertalian dengan kepentingan publik, sehingga tepat jika *openbare ambtenaren* diartikan sebagai pejabat publik. Khusus berkaitan dengan *openbare ambtenaren* yang diterjemahkan sebagai pejabat umum diartikan sebagai pejabat yang disertai tugas untuk membuat akta otentik yang melayani kepentingan publik, dan kualifikasi seperti itu diberikan kepada Notaris.¹²

¹¹Lihat di dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

¹²Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum* (Semarang: Aneka Ilmu, 2001), hlm. 346.

Aturan hukum sebagaimana tersebut di atas yang mengatur keberadaan Notaris tidak memberikan batasan atau definisi mengenai pejabat umum, karena sekarang ini yang diberi kualifikasi sebagai pejabat umum bukan hanya Notaris saja. Dengan demikian, pejabat umum merupakan suatu jabatan yang disandang atau diberikan kepada mereka yang diberi wewenang oleh aturan hukum dalam pembuatan akta otentik, dan Notaris sebagai pejabat umum kepadanya diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik.

Oleh karena itu, Notaris sudah pasti pejabat umum, tapi pejabat umum belum tentu Notaris, karena pejabat umum dapat disandang pula oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau Pejabat Lelang.¹³ Sehingga dapat dipahami bahwa Notaris adalah pejabat umum yang secara khusus diberikan wewenang oleh undang-undang untuk membuat suatu alat bukti yang otentik (mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna).

3. Wewenang Notaris

Setiap wewenang yang diberikan kepada jabatan harus ada aturan hukumnya. Sebagai batasan agar jabatan dapat berjalan dengan baik, dan tidak bertabrakan dengan wewenang jabatan lainnya. Dengan demikian, jika seseorang pejabat Notaris melakukan suatu tindakan yang bukan wewenangnya sebagaimana telah ditentukan, dapat dikategorikan sebagai

¹³Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris... Op. Cit.*, hlm. 20.

perbuatan melanggar wewenang. Wewenang Notaris dicantumkan dalam Pasal 15 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Jabatan Notaris:¹⁴

- (1) Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan 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 itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.
- (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:
 - a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - b. membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - c. membuat kopi dari asli 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.
- (3) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.”

Kewenangan Notaris yang dilakukan dalam hal menjalankan jabatannya sebagai Notaris dalam membuat akta otentik merupakan kewenangan yang diperoleh secara atribusi yang secara normatif diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Standar wewenang yang dimaksud adalah kewenangan Notaris dalam melakukan

¹⁴Lihat di dalam Pasal 15 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

perbuatan-perbuatan hukum dalam membentuk suatu alat bukti yang sempurna.

Kewenangan tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Pelanggaran atas kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang tersebut menimbulkan akibat pertanggungjawaban hukum. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris tersebut, Notaris sebagai pejabat umum memperoleh wewenang secara atribusi, karena wewenang tersebut diciptakan dan diperoleh berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris. Jadi wewenang yang diperoleh Notaris bukan berasal dari lembaga lain misalnya dari Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.¹⁵

4. Kewajiban Notaris

Adapun kewajiban Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya ialah sebagai berikut:¹⁶

- (1) Dalam menjalankan jabatannya, Notaris berkewajiban:
 - a. bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum;
 - b. membuat Akta dalam bentuk Minuta Akta dan menyimpannya sebagai bagian dari Protokol Notaris;
 - c. melekatkan surat dan dokumen serta sidik jari penghadap pada Minuta Akta;
 - d. mengeluarkan Grosse Akta, Salinan Akta, atau Kutipan Akta berdasarkan Minuta Akta;
 - e. memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya;

¹⁵Habib Adjie, *Hukum Notaris... Op. Cit.*, hlm. 78.

¹⁶Lihat di dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

- f. merahasiakan segala sesuatu mengenai Akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan Akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain;
- g. menjilid Akta yang dibuatnya dalam 1 (satu) bulan menjadi buku yang memuat tidak lebih dari 50 (lima puluh) Akta, dan jika jumlah Akta tidak dapat dimuat dalam satu buku, Akta tersebut dapat dijilid menjadi lebih dari satu buku, dan mencatat jumlah Minuta Akta, bulan, dan tahun pembuatannya pada sampul setiap buku;
- h. membuat daftar dari Akta protes terhadap tidak dibayar atau tidak diterimanya surat berharga;
- i. membuat daftar Akta yang berkenaan dengan wasiat menurut urutan waktu pembuatan Akta setiap bulan;
- j. mengirimkan daftar Akta sebagaimana dimaksud dalam huruf i atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke pusat daftar wasiat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya;
- k. mencatat dalam repertorium tanggal pengiriman daftar wasiat pada setiap akhir bulan;
- l. mempunyai cap atau stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang bersangkutan;
- m. membacakan Akta di hadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan Akta wasiat di bawah tangan, dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris;
- n. menerima magang calon Notaris.

Kewajiban Notaris merupakan sesuatu yang wajib dilakukan oleh Notaris, yang jika tidak dilakukan atau dilanggar, maka atas pelanggaran tersebut akan dikenakan sanksi terhadap Notaris. Kewajiban Notaris yang tercantum di atas yang jika dilanggar akan dikenakan sanksi sebagaimana tersebut dalam Pasal 84 Undang-Undang Jabatan Notaris, *“Tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf i, Pasal 16 ayat (1)*

*huruf k, Pasal 41, Pasal 44, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51, atau Pasal 52 yang mengakibatkan suatu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawahtangan atau suatu akta menjadi batal demi hukum dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga kepada Notaris”.*¹⁷

5. Larangan Notaris

Adapun larangan Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya ialah sebagai berikut:¹⁸

- (1) Notaris dilarang:
 - a. menjalankan jabatan di luar wilayah jabatannya;
 - b. meninggalkan wilayah jabatannya lebih dari 7 (tujuh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang sah;
 - c. merangkap sebagai pegawai negeri;
 - d. merangkap jabatan sebagai pejabat negara;
 - e. merangkap jabatan sebagai advokat;
 - f. merangkap jabatan sebagai pemimpin atau pegawai badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah atau badan usaha swasta;
 - g. merangkap jabatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah dan/atau Pejabat Lelang Kelas II di luar tempat kedudukan Notaris.
 - h. menjadi Notaris Pengganti; atau
 - i. melakukan pekerjaan lain yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, atau kepatutan yang dapat mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan Notaris.

Larangan Notaris merupakan suatu tindakan yang dilarang dilakukan oleh Notaris, jika larangan ini dilanggar oleh Notaris maka

¹⁷Lihat di dalam Pasal 84 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

¹⁸Lihat di dalam Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

kepada Notaris yang melanggar akan dikenakan sanksi sebagaimana tersebut dalam Pasal 85 Undang-Undang Jabatan Notaris yang menyebutkan, “Pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 16 ayat (1) huruf a, Pasal 16 ayat (1) huruf b, Pasal 16 ayat (1) huruf c, Pasal 16 ayat (1) huruf d, Pasal 16 ayat (1) huruf e, Pasal 16 ayat (1) huruf f, Pasal 16 ayat (1) huruf g, Pasal 16 ayat (1) huruf h, Pasal 16 ayat (1) huruf i, Pasal 16 ayat (1) huruf j, Pasal 16 ayat (1) huruf k, Pasal 17, Pasal 20, Pasal 27, Pasal 32, Pasal 37, Pasal 54, Pasal 58, Pasal 59, dan/atau Pasal 63, dapat dikenai sanksi berupa: a. teguran lisan; b. teguran tertulis; c. pemberhentian sementara; d. pemberhentian dengan hormat; atau e. pemberhentian dengan tidak hormat.”¹⁹

B. Tinjauan Tentang Akta Otentik dan Akta Notaris

1. Akta Otentik

Dalam Pasal 1867 KUHPerdara disebutkan ada istilah akta otentik dan Pasal 1868 KUHPerdara memberikan batasan secara unsur yang dimaksud dengan akta otentik yaitu:

- a. Akta itu harus dibuat oleh (*door*) atau di hadapan (*ten overstaan*) seorang pejabat umum.
- b. Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.

¹⁹Lihat di dalam Pasal 85 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

- c. Pegawai umum (pejabat umum) oleh/atau di hadapan siapa akta itu dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta tersebut.

Otentik atau *authentiek*²⁰ dapat diartikan: “bersifat umum, bersifat jabatan, memberi pembuktian yang sempurna (dari surat-surat); khususnya dalam kata *authentieke* akte. Para Notaris istimewa ditunjuk untuk membuat akta otentik baik atas permintaan atau atas perintah; akan tetapi juga beberapa pejabat negeri yang berhak membuatnya mengenai hal-hal yang berhubungan dengan tugas pekerjaannya.”

Satu syarat lagi yang harus ditambahkan yaitu akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, karena di dalam akta otentik tersebut di dalamnya telah termasuk semua unsur bukti:

- a. tulisan;
- b. saksi-saksi;
- c. persangkaan-persangkaan;
- d. pengakuan;
- e. sumpah.

Arti kata “otentik” mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna dapat pula ditentukan bahwa siapa pun terikat dengan akta tersebut, sepanjang tidak bisa dibuktikan sebaliknya berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Akta otentik merupakan sebutan yang diberikan kepada pejabat tertentu yang dikualifikasikan sebagai pejabat umum, seperti akta otentik tidak saja

²⁰N.E. Algra, H.R.W. Gokkel, dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae; Belanda-Indonesia*, dalam Habib Adjie, *Kebatalan Dan Pembatalan Akta Notaris*, Cetakan Ketiga (Bandung: PT. Refika Aditama, 2015), hlm. 6.

dapat dibuat oleh Notaris, misalnya juga oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)²¹, Pejabat Lelang, dan pegawai Kantor Catatan Sipil.

2. Akta Notaris Sebagai Alat Bukti Tertulis

Alat bukti yang sah atau diterima dalam suatu perkara (perdata) pada dasarnya terdiri atas ucapan dalam bentuk keterangan saksi-saksi, pengakuan, sumpah, dan tertulis dapat berupa tulisan-tulisan yang mempunyai nilai pembuktian. Dalam perkembangan alat bukti sekarang ini (untuk perkara pidana juga perdata) telah pula diterima alat bukti elektronik atau yang terekam atau yang disimpan secara elektronis sebagai alat bukti yang sah dalam persidangan pengadilan.

Akta Notaris merupakan perjanjian para pihak yang mengikat mereka yang membuatnya. Oleh karena itu, syarat-syarat sahnya suatu perjanjian harus dipenuhi. Pasal 1320 BW yang mengatur tentang syarat sahnya perjanjian, ada syarat subjektif, yaitu syarat yang berkaitan dengan subjek yang mengadakan atau memuat perjanjian, yang terdiri atas kata sepakat dan cakap bertindak untuk melakukan suatu perbuatan hukum dan juga syarat objektif, yaitu syarat yang berkaitan dengan perjanjian itu sendiri atau yang berkaitan dengan objek yang dijadikan perbuatan hukum

²¹Akta PPAT dapat dikategorikan sebagai akta otentik, meskipun sampai saat ini belum ada perintah undang-undang yang mengatur mengenai akta PPAT. Menurut Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, putusan tanggal 22 Maret 1972, nomor 937 K/Sip/1970, bahwa akta jual beli tanah yang dilaksanakan di hadapan PPAT dianggap sebagai bukti surat yang mempunyai kekuatan bukti yang sempurna. Dikutip dari, M. Ali Boediarso, *Kompilasi Kaidah Hukum Putusan Mahkamah Agung, Hukum Acara Perdata Setengah Abad* (Jakarta: Swa Justitia, 2005), hlm. 146.

oleh para pihak, yang terdiri atas suatu hal tertentu dan sebab yang tidak dilarang.

Pasal 15 ayat (1) UUJN menegaskan bahwa salah satu kewenangan Notaris yaitu membuat akta secara umum, dengan batasan sepanjang:

- a) Tidak dikecualikan kepada pejabat lain yang ditetapkan oleh undang-undang.
- b) Menyangkut akta yang harus dibuat atau berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh aturan hukum atau dikehendaki oleh yang bersangkutan.
- c) Mengenai subjek hukum (orang atau badan hukum) untuk kepentingan siapa akta itu dibuat atau dikehendaki oleh yang berkepentingan.
- d) Berwenang mengenai tempat, dimana akta itu dibuat, hal ini sesuai dengan tempat kedudukan dan wilayah jabatan Notaris.
- e) Mengenai waktu pembuatan akta, dalam hal ini Notaris harus menjamin kepastian waktu menghadap para penghadap yang tercantum dalam akta.

C. Konsep Pengawasan Notaris

Notaris dalam menjalankan profesinya sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik diawasi oleh Majelis Pengawas Notaris yang dibentuk oleh Menteri. Ketentuan mengenai pengawasan terhadap

Notaris diatur dalam UUJN Bab IX tentang Pengawasan. Secara umum, pengertian dari pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pengawas dalam melihat, memperhatikan, mengamati, mengontrol, menilik dan menjaga serta memberi pengarahan yang bijak.

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota Susunan Organisasi, Tata Cara Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris Pasal 1 angka 5 menjelaskan mengenai pengertian dari pengawasan yang berbunyi sebagai berikut, *“Pengawasan adalah kegiatan yang bersifat preventif dan kuratif termasuk kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas terhadap notaris.”*²²

Wewenang pengawasan atas Notaris ada di tangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Tetapi dalam praktek, Menteri melimpahkan wewenang itu kepada Majelis Pengawas Notaris yang dia bentuk. UUJN menegaskan bahwa Menteri melakukan pengawasan terhadap Notaris dan kewenangan Menteri untuk melakukan pengawasan ini oleh UUJN diberikan dalam bentuk pendelegasian delegatif kepada Menteri untuk membentuk Majelis Pengawas Notaris, bukan untuk menjalankan fungsi-fungsi Majelis Pengawas Notaris yang telah ditetapkan secara eksplisit menjadi kewenangan Majelis Pengawas Notaris.

²²Lihat di dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota Susunan Organisasi, Tata Cara Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris.

Pengawas tersebut termasuk pembinaan yang dilakukan oleh Menteri terhadap notaris seperti menurut penjelasan Pasal 67 ayat (1) UUJN. Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004, menegaskan yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan preventif dan kuratif termasuk kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas terhadap Notaris. Dengan demikian ada 3 (tiga) tugas yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris, yaitu;

1. Pengawasan Preventif;
2. Pengawasan Kuratif;
3. Pembinaan.

Tujuan dari pengawasan yang dilakukan terhadap Notaris adalah supaya Notaris sebanyak mungkin memenuhi persyaratan-persyaratan yang dituntut kepadanya. Persyaratan-persyaratan yang dituntut itu tidak hanya oleh hukum atau undang-undang saja, akan tetapi juga berdasarkan kepercayaan yang diberikan oleh klien terhadap Notaris tersebut. Tujuan dari pengawasan itupun tidak hanya ditujukan bagi penataan kode etik Notaris akan tetapi juga untuk tujuan yang lebih luas, yaitu agar para Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang demi pengamanan atas kepentingan masyarakat yang dilayani.²³

²³Lihat di dalam Pasal 67 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Pengawasan terhadap Notaris dilakukan berdasarkan kode etik dan UUJN. Pengawasan dalam kode etik dilakukan oleh Dewan Kehormatan, dan pengawasan dalam UUJN dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris. Sebelum menguraikan pengawasan menurut kode etik, lebih dulu diuraikan tentang pengertian dari kode etik. Menurut Bertens, kode etik profesi merupakan norma yang ditetapkan dan diterima oleh kelompok profesi, yang mengarahkan atau memberi petunjuk kepada anggotanya bagaimana seharusnya berbuat dan sekaligus menjamin mutu moral profesi itu di mata masyarakat.

Kode etik profesi merupakan produk etika terapan karena dihasilkan berdasar penerapan pemikiran etis atas suatu profesi. Kode etik merupakan bagian dari hukum positif tertulis tetapi tidak mempunyai sanksi yang keras, berlakunya kode etik semata-mata berdasarkan kesadaran moral anggota profesi.

Menurut Sumaryono, kode etik perlu dirumuskan secara tertulis, yaitu:

1. Sebagai sarana kontrol sosial;
2. Sebagai pencegah campur tangan pihak lain;
3. Sebagai pencegah kesalahpahaman dan konflik.²⁴

Kode etik profesi merupakan kriteria prinsip profesional yang telah digariskan, sehingga dapat diketahui dengan pasti kewajiban profesionalisme anggota lama, baru, ataupun calon anggota kelompok profesi. Dengan

²⁴E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum* (Yogyakarta: Kanisius, 2014), hlm. 26.

demikian pemerintah atau masyarakat tidak perlu ikut campur tangan untuk menentukan bagaimana seharusnya anggota kelompok profesi melaksanakan kewajiban profesionalnya. Kode etik Notaris meliputi: etika kepribadian Notaris, etika melakukan tugas jabatan, etika pelayanan terhadap klien, etika hubungan sesama rekan Notaris, dan etika pengawasan terhadap Notaris.

Pengawasan menurut kode etik Pasal 1 angka (1) Dewan Kehormatan adalah alat perlengkapan perkumpulan sebagai suatu badan atau lembaga yang mandiri dan bebas dari keberpihakan dalam perkumpulan yang bertugas untuk:

1. Melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi kode etik;
2. Memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan dengan kepentingan masyarakat secara langsung;
3. Memberikan saran dan pendapat kepada Majelis Pengawas atas dugaan pelanggaran kode etik dan Jabatan Notaris.

Posisi Dewan Kehormatan sangat strategis karena dipundaknya tersemat amanat untuk memastikan para Notaris memahami dan melaksanakan kode etik secara konsisten baik dan benar. Dewan Kehormatan juga ikut memberikan kontribusi kepada eksistensi, kehormatan dan keluhuran profesi Jabatan Notaris di tengah masyarakat.

Atas pelaksanaan kode etik dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Pada tingkat pertama dilakukan oleh pengurus daerah Ikatan Notaris Indonesia dan Dewan Kehormatan Daerah;
2. Pada tingkat banding dilakukan oleh pengurus wilayah Ikatan Notaris Indonesia dan Dewan Kehormatan Wilayah;
3. Pada tingkat akhir dilakukan oleh pengurus pusat Ikatan Notaris Indonesia dan Dewan Kehormatan Pusat.

Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2), pengawasan terhadap Notaris dilakukan oleh Menteri dan dalam operasionalnya Menteri akan membentuk Majelis Pengawas Notaris. Berdasarkan Pasal 1 angka 6 UUJN, Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris. Keanggotaan Majelis Pengawas Notaris berdasarkan Pasal 67 ayat (3) UUJN berjumlah 9 (sembilan) orang yang terdiri dari:

1. Unsur pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang;
2. Unsur organisasi notaris sebanyak 3 (tiga) orang;
3. Unsur ahli atau akademisi sebanyak 3 (tiga) orang.²⁵

Keterlibatan unsur notaris dalam Majelis Pengawas Notaris, yang berfungsi sebagai pengawas dan pemeriksa Notaris, dimaksudkan untuk melaksanakan fungsi pengawasan yang bersifat internal. Hal ini dapat diartikan bahwa unsur Notaris tersebut dapat memahami dunia Notaris baik yang bersifat ke luar maupun ke dalam. Sedangkan unsur lainnya, akademisi dan pemerintah dipandang sebagai unsur eksternal. Perpaduan keanggotaan

²⁵Lihat di dalam 67 Ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Majelis Pengawas Notaris sebagaimana tertuang dalam UUJN diharapkan dapat memberikan sinergitas pengawasan dan pemeriksaan yang objektif, sehingga setiap pengawasan yang dilakukan berdasarkan aturan hukum yang berlaku dan notaris dalam menjalankan tugas dan Jabatannya tidak menyimpang dari UUJN karena diawasi baik secara internal maupun eksternal.

Berdasarkan Pasal 68 UUJN, Majelis Pengawas Notaris terdiri dari:

1. Majelis Pengawas Daerah yang dibentuk di tingkat Kabupaten/Kota;
2. Majelis Pengawas Wilayah yang dibentuk di tingkat Propinsi; dan
3. Majelis Pengawas Pusat yang dibentuk di Ibukota.

Tiap-tiap jenjang Majelis Pengawas mempunyai wewenang masing-masing dalam melakukan pengawasan dan untuk menjatuhkan sanksi. Syarat untuk diangkat menjadi anggota Majelis Pengawas Notaris diatur dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi manusia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004, yaitu:

1. Warga negara Indonesia;
2. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. Pendidikan paling rendah Sarjana Hukum;
4. Tidak pernah dihukum karena melakukan perbuatan pidana yang diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
5. Tidak dalam keadaan pailit;
6. Sehat jasmani dan rohani;
7. Berpengalaman dalam di bidangnya paling rendah 3 (tiga) tahun.

D. Pengangkatan Anak

1. Sejarah Pengangkatan Anak

Pengangkatan anak bukanlah hal yang baru di Indonesia, sejak dulu pengangkatan anak telah dilakukan dengan cara dan motivasi yang berbeda-beda sesuai dengan sistem hukum dan perasaan hukum yang hidup serta berkembang di daerah yang bersangkutan. Di Indonesia pengangkatan anak telah menjadi kebutuhan masyarakat dan menjadi bagian dari sistem hukum kekeluargaan karena menyangkut kepentingan orang perorangan dalam keluarga.

Oleh karena itu, lembaga pengangkatan anak yang telah menjadi bagian dari budaya masyarakat akan mengikuti perkembangan situasi dan kondisi seiring dengan tingkat kecerdasan serta perkembangan masyarakat itu sendiri. Oleh sebab itu pemerintah Hindia Belanda berusaha untuk membuat suatu aturan tersendiri tentang adopsi tersebut, maka dikeluarkanlah oleh pemerintah Hindia Belanda *Staatsblad* No. 129 Tahun 1917 yang mengatur tentang pengangkatan anak yang dalam Bab II diatur tentang pengangkatan anak yang berlaku khusus bagi orang-orang Tionghoa.

Dari ketentuan tersebut disebutkan bahwa yang boleh mengangkat anak adalah sepasang suami istri yang tidak mempunyai anak laki-laki, seorang duda ataupun janda yang tidak mempunyai anak laki-laki dengan catatan bahwa janda yang bersangkutan tidak ditinggalkan berupa amanah berupa surat wasiat dari suaminya yang

menyatakan tidak menghendaki pengangkatan anak. Dalam *Staatsblad* 1917 nomor 129 ini hanya sebagai pedoman bahwa yang boleh diangkat hanyalah anak laki-laki sedangkan untuk anak perempuan dengan tegas dikemukakan dalam pasal 15 ayat 2 bahwa, “pengangkatan terhadap anak-anak perempuan dan pengangkatan dengan cara lain daripada cara membuat akta autentik adalah batal karena hukum”.

Setelah zaman kemerdekaan pada tahun 1958 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang ini, mengenai hal yang berkaitan dengan pengangkatan anak diatur dalam Pasal 2.²⁶ Kemudian pada tahun 1977 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 yang mengatur tentang gaji pegawai negeri sipil yang memungkinkan mengangkat anak di Pengadilan Negeri. Sejak itu pengangkatan anak mulai banyak dilakukan oleh para pegawai negeri sipil dengan berbagai motivasi.²⁷

Pada tahun 1978 dikeluarkan Surat Edaran Direktur Jendral Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman Nomor JHA

²⁶Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia menyebutkan, (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 dimaksud harus dimintakan oleh orang yang mengangkat anak tersebut dalam 1 tahun setelah pengangkatan, itu atau dalam 1 tahun setelah Undang-undang ini mulai berlaku.

²⁷Pasal 16 ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil menyebutkan, (2) Kepada Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai anak atau anak angkat yang ebrumur kurang dari 18 (delapan belas) tahun, belum kawin, tidak mempunyai penghasilan sendiri, dan nya menjadi tanggungannya, diberikan tunjangan anak sebesar 2% (dua persen) dari gaji pokok untuk tiap-tiap anak. (3) Tunjangan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diberikan sebanyak-banyaknya untuk 3 (tiga) orang anak termasuk 1 (satu) orang anak angkat.

1/1/2 tanggal 24 Februari 1978 yang mengatur tentang prosedur pengangkatan anak warga negara Indonesia oleh orang asing. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan anak, khususnya anak angkat maka pada tahun 1979 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, 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.²⁸

Pada tahun 1983 dikeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1983 yang merupakan penyempurnaan dari Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1979 mengenai Pengangkatan Anak. Surat Edaran tersebut merupakan petunjuk dan pedoman bagi para hakim dalam mengambil keputusan atau penetapan bila ada permohonan pengangkatan anak.

Pada tahun 1984 dikeluarkan Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 41/HUK/KEP/VII/1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perizinan Pengangkatan Anak. Maksud dari dikeluarkannya Keputusan Menteri Sosial ini adalah sebagai suatu pedoman dalam rangka pemberian izin, pembuatan laporan sosial serta pembinaan dan

²⁸Pasal 12 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak yang menyebutkan, (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.

pengawasan pengangkatan anak, agar terdapat kesamaan dalam bertindak dan tercapainya tertib administrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁹

Dalam rangka perlindungan, pemenuhan hak-hak dan peningkatan kesejahteraan anak. Maka pada tahun 2002 disahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang merupakan komitmen pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap anak dan merupakan salah satu solusi untuk menangani permasalahan anak yang dimaksud yaitu dengan memberikan kesempatan bagi orang tua yang mampu untuk melaksanakan pengangkatan anak dengan tujuan pengangkatan anak tersebut hanya dapat dilakukan bagi kepentingan terbaik anak dan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau berdasarkan pada adat kebiasaan masyarakat setempat.

Kemudian pada tahun 2005, setelah terjadinya bencana alam gempa bumi dan gelombang Tsunami yang melanda Aceh dan Nias, yang menimbulkan masalah sosial berupa banyaknya anak-anak yang kehilangan orang tuanya dan adanya keinginan sukarelawan asing untuk mengangkat anak-anak korban bencana alam gempa bumi dan gelombang Tsunami tersebut sebagai anak angkat oleh LSM dan Badan Sosial Keagamaan lainnya yang bisa sangat membahayakan akidah agama anak tersebut maka dibentuklah Surat Edaran Mahkamah Agung Republik

²⁹Ahmad Kamil dan Fauzan, *Hukum Perlindungan dan Pengangkatan Anak di Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 2-3.

Indonesia Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Anak yang mulai berlaku pada tanggal 8 Februari 2005.

Mengingat banyaknya penyimpangan yang terjadi dalam masyarakat atas pelaksanaan pengangkatan anak yaitu pelaksanaan pengangkatan anak yang dilakukan tanpa prosedur yang benar, pemalsuan data, perdagangan anak, bahkan telah terjadi jual beli organ tubuh anak maka untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan tersebut diperlukan adanya suatu pengaturan secara khusus tentang pelaksanaan pengangkatan anak yang sesuai prosedur, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh masyarakat.

Hal ini dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak yang merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Untuk melengkapi uraian tentang sejarah pengangkatan anak di Indonesia seperti yang telah diuraikan tersebut di atas, maka akan dikemukakan sekilas sejarah pengangkatan anak di Indonesia. Secara berurutan, dimulai dari sejarah pengangkatan anak menurut *Staatsblad* 1917 Nomor 129, Hukum Adat, perundang-undangan Republik Indonesia, dan sejarah pengangkatan anak berdasarkan hukum islam.

a) Sejarah Pengangkatan Anak Menurut *Staatsblad* 1917 Nomor 129

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) tidak ditemukan satu ketentuan yang mengatur masalah

adopsi atau anak angkat. *Burgerlijk Wetboek* hanya mengatur tentang ketentuan pengakuan anak diluar kawin. Lembaga pengakuan anak luar kawin tidak sama dengan lembaga pengangkatan anak.

Mengingat kebutuhan masyarakat tentang pengangkatan anak telah menunjukkan angka yang meningkat, di samping kulkultur budaya masyarakat Indonesia asli dan masyarakat keturunan Tionghoa telah lama mempraktikkan pengangkatan anak, maka pemerintah kolonial Hindia Belanda mengeluarkan *Staatsblad* yang isinya mengatur secara khusus tentang lembaga pengangkatan anak tersebut guna melengkapi Hukum Perdata Barat (*Burgerlijk Wetboek*).³⁰

Hukum adat keluarga golongan Tionghoa menganut garis keturunan laki-laki (patrilineal), karena itu nama keluarga (*she* atau *fam*, seperti Tan, Oei, Lim dan lain-lain) diturunkan melalui keturunan laki-laki. Apabila tidak ada keturunan laki-laki untuk meneruskan nama keluarga, maka mereka akan mengangkat anak laki-laki dari keluarga lain. Oleh karena itu, asas pengangkatan anak hanya bisa dilakukan seorang laki-laki, karena seorang laki-laki Tionghoa wajib mengusahakan agar cabang keluarganya tidak punah dan ada keturunan yang melanjutkan merawat abu leluhur.³¹

Adanya penggolongan penduduk pada masa pemerintahan Hindia Belanda berakibat pada berlakunya beragam hukum bagi masing-masing golongan. Berdasarkan *Staatsblad* 1847 Nomor 23,

³⁰*Ibid.*, hlm. 20.

³¹J. Satrio, *Hukum Keluarga tentang Kedudukan Anak dalam Undang-Undang* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 190-193.

hukum perdata yang berlaku bagi golongan Eropa adalah hukum perdata negeri Belanda (*Burgerlijk Wetboek*). Golongan Timur Asing (Arab, India, Pakistan) berlaku sebagian dari *Burgerlijk Wetboek* dan selebihnya yang menyangkut hukum perorangan, hukum keluarga dan hukum waris berlaku hukum mereka sendiri, yaitu hukum Islam, sebagaimana *Staatsblad* 1924 Nomor 556. Sedangkan golongan Bumiputra yang beragama Kristen, berdasarkan Pasal 131 Ayat (4) *Indische Staatsregeling* berlaku hukum adat.³²

Untuk golongan Tionghoa, berdasarkan *Staatsblad* 1917 Nomor 129 kemudian ditambah *Staatsblad* 1924 Nomor 556 hampir seluruh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) dinyatakan berlaku bagi golongan Tionghoa. Berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) bagi golongan Tionghoa ada beberapa pengecualian dan ada pula lembaga yang diberikan pengaturan secara khusus, yaitu perihal pengangkatan anak.

Lembaga pengangkatan anak ini diatur khusus karena merupakan adat golongan Tionghoa yang berhubungan erat dengan pandangan dan kepercayaan mereka. Sedangkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) memandang suatu perkawinan sebagai bentuk hidup bersama bukan untuk mengadakan keturunan, sehingga tidak mengenal lembaga pengangkatan anak.³³

³²Musthofa Sy, *Pengangkatan Anak Kewenangan Pengadilan Agama*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 24-25.

³³Ali Affandi, *Hukum Waris Keluarga Hukum Pembuktian Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)*, Cetakan Pertama (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hlm. 149.

Oleh sebab itu banyak ketentuan-ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) terutama dalam bidang hukum keluarga dan hukum waris yang juga berbeda dengan hukum adat Tionghoa.

Pemberlakuan sebagian besar Kitab Undang-Undang Hukum Perdata bagi golongan Tionghoa merupakan hal yang tidak sesuai dengan pandangan, kebiasaan dan kesadaran hukum golongan Tionghoa. Namun untuk menampung kebutuhan adat yang sangat erat berkaitan dengan pandangan religius mereka, maka lembaga hukum pengangkatan anak diatur dalam *staatsblad*.³⁴

Ketentuan pengangkatan anak (adopsi) merupakan bagian dari *Staatsblad* 1917 Nomor 129 *junctis Staatsblad* 1919 Nomor 81, *Staatsblad* 1924 Nomor 556, *Staatsblad* 1925 Nomor 93 tentang Ketentuan untuk Seluruh Indonesia mengenai Hukum Perdata dan Hukum Dagang bagi Orang Tionghoa, yang berlaku hanya bagi golongan Tionghoa.

Dalam perkembangannya, penduduk golongan Tionghoa mengalami perubahan pandangan terhadap hubungan kekeluargaan yang semula patrilineal menjadi bilateral atau parental. Perubahan pandangan itu dipengaruhi berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, pendidikan dan agama Kristen yang banyak dianut oleh mereka. Lembaga pengangkatan anak masih dibutuhkan tetapi dengan

³⁴Musthofa Sy, *Op. Cit.*, hlm. 26.

tujuan yang berbeda dari tujuan semula. Kehadiran anak angkat kadang dibutuhkan bagi mereka yang tidak mempunyai anak untuk mengisi kekosongan dalam keluarga atau memelihara mereka di hari tua. Oleh karenanya pengangkatan anak tidak perlu dibatasi hanya anak laki-laki.³⁵

Ketentuan Pasal 15 Ayat (2) *Staatsblad* 1917 Nomor 129 telah menegaskan bahwa pengangkatan anak perempuan adalah tidak sah dan batal demi hukum. Pengangkatan anak perempuan tidak bisa dilakukan melalui Notaris, karena pengangkatan anak itu hanya untuk anak laki-laki. Solusi yang lebih memungkinkan pada saat itu adalah melalui putusan pengadilan. Atas perkara yang demikian itu, Putusan Pengadilan Negeri Istimewa Jakarta Nomor 907/1963/P tanggal 29 Mei 1963 *juncto* Nomor 588/1963/G tanggal 17 Oktober 1963 telah mengabulkan permohonan pengangkatan anak terhadap anak perempuan dan menyatakan bahwa larangan pengangkatan anak terhadap anak perempuan tidak beralasan.

Penetapan Pengadilan Negeri Bandung Nomor 32/1970 *Comp.* tanggal 26 Februari 1970 telah memperluas batasan calon orang tua angkat yang semula hanya dibolehkan bagi seorang laki-laki beristri atau pernah beristri atau seorang janda cerai mati dengan menyatakan sah pengangkatan anak yang dilakukan oleh orang tua

³⁵J. Satrio, *Op. Cit.*, hlm. 193.

angkat yang belum menikah.³⁶

Burgerlijk Wetboek tidak mengatur pengangkatan anak, namun dalam perkembangannya, sejak tahun 1956 *Burgerlijk Wetboek* Belanda yang baru (*Nieuwe Burgerlijk Wetboek*) telah mengatur pengangkatan anak. Latar belakang pengaturan ini terutama karena keinginan yang dirasakan oleh masyarakat untuk memberikan pemeliharaan kepada anak-anak yang tidak mempunyai orang tua atau yang orang tuanya kurang mampu.

Adapun yang dibolehkan melakukan pengangkatan anak dalam *Nieuwe Burgerlijk Wetboek* hanya pasangan suami istri yang tidak mempunyai anak sendiri dan sudah menikah selama lebih dari lima tahun. Pengangkatan anak tidak boleh dilakukan terhadap anak sendiri yang lahir di luar perkawinan (*natuurlijk kind*). Anak luar kawin itu dapat diakui dan disahkan menurut ketentuan undang-undang yang sudah ada (*erkenning* dan *wettinging*).³⁷

b) Sejarah Pengangkatan Anak Menurut Hukum Adat

Ambil anak, kukut anak, anak angkat adalah suatu perbuatan hukum dalam konteks hukum adat kekeluargaan (keturunan). Apabila seseorang anak telah dikukut, dipupon, diangkat sebagai anak angkat, maka dia akan didudukkan dan diterima dalam suatu posisi yang

³⁶*Ibid.*, hlm. 196.

³⁷R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Perbandingan Hukum Perdata* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), hlm. 19-20.

dipersamakan baik biologis maupun sosial yang sebelumnya tidak melekat pada anak tersebut.

Hukum kekeluargaan adat memandang bahwa keturunan adalah ketunggalan leluhur, artinya dua orang atau lebih yang mempunyai hubungan darah dengan tunggal leluhur. Akibat hukum yang berhubungan dengan ketunggalan leluhur bervariasi di masing-masing daerah. Ada satu pandangan pokok yang sama bahwa keturunan merupakan unsur yang hakiki serta mutlak bagi suatu klan, suku atau kerabat yang menginginkan dirinya tidak punah dan menghendaki supaya ada generasi penerusnya. Apabila suatu klan, suku atau kerabat yang khawatir akan menghadapi kepunahan pada umumnya melakukan pengangkatan anak.³⁸

Pengangkatan anak dalam hukum adat bukan merupakan lembaga yang asing. Lembaga itu dikenal luas hampir di seluruh Indonesia yang dilakukan dengan cara dan motif yang bervariasi. Misalnya di Jawa, anak angkat biasanya diambil dari anak keponakannya sendiri, laki-laki atau perempuan. Akibat hukum pengangkatan anak dalam hukum adat sangat bervariasi. Misalnya di Jawa, pengangkatan anak tidak memutuskan pertalian keluarga antara anak angkat dan orang tua kandungnya.

Anak angkat masuk dalam kehidupan rumah tangga orang tua angkat sebagai anggota keluarga, tetapi tidak berkedudukan sebagai

³⁸Bushar Muhammad, *Pokok-pokok Hukum Adat* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), hlm. 3.

anak kandung untuk meneruskan keturunan bapak angkatnya. Sedangkan di Bali, pengangkatan anak adalah perbuatan hukum yang melepaskan anak dari pertalian keluarga orang tua kandungnya dan memasukkan anak itu ke dalam keluarga bapak angkat, sehingga anak tersebut berkedudukan menjadi anak kandung untuk meneruskan keturunan bapak angkatnya.³⁹

Kedudukan anak angkat dalam hukum adat dipengaruhi oleh sistem kekeluargaan atau keturunan. Sistem kekeluargaan di Indonesia dibedakan menjadi tiga corak, yaitu:⁴⁰

- 1) Sistem patrilineal, yaitu sistem keturunan yang ditarik menurut garis keturunan bapak, kedudukan laki-laki lebih menonjol pengaruhnya daripada kedudukan perempuan.
- 2) Sistem matrilineal, yaitu sistem keturunan yang ditarik menurut garis keturunan ibu, kedudukan perempuan lebih menonjol pengaruhnya daripada kedudukan laki-laki.
- 3) Sistem parental atau bilateral, yaitu sistem keturunan yang ditarik menurut garis orang tua atau menurut garis dua sisi, yaitu bapak dan ibu, kedudukan laki-laki dan perempuan tidak dibedakan.

c) Sejarah Pengangkatan Anak Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia

Praktik pengangkatan anak di tengah-tengah kehidupan sosial masyarakat telah melembaga dan menjadi bagian dari budaya yang hidup ditengah-tengah masyarakat Indonesia. Sejak zaman dahulu masyarakat Indonesia telah melakukan pengangkatan anak dengan cara

³⁹ Amir Mertosedono, *Tanya Jawab Pengangkatan Anak dan Masalahnya* (Semarang: Dahara Prize, 1990), hlm. 13-14.

⁴⁰ Hilman Hadikusuma, *Hukum Waris Adat* (Bandung: Citra Aditia Bakti, 1993), hlm.

dan motivasi yang berbeda-beda, sesuai dengan sistem hukum adat dan perasaan hukum yang hidup serta berkembang di daerah yang bersangkutan.

Undang-undang yang mengatur pengangkatan anak di Indonesia yang dibuat secara lengkap dan tuntas masih belum ada, Imam Sudiyat menyebutnya dengan istilah “secara bulat, lengkap dan tuntas”. Bulat berarti semua bagian diatur, lengkap berarti yang diatur segala unsurnya dan tuntas berarti yang diatur semua soal yang mungkin timbul.⁴¹

Sejarah perundang-undangan yang berkaitan, pengaturan pengangkatan anak sempat masuk dalam rancangan undang-undang, yaitu dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perkawinan dan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Peradilan Anak. Dalam sejarah proses pembuatan hukum (*law making process*) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perkawinan mengatur pengangkatan anak dalam Pasal 62, yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Suami istri bersama-sama dapat mengangkat seorang anak atau lebih.
- 2) Yang dapat diangkat menjadi anak angkat ialah anak yang belum kawin dan belum diangkat oleh orang lain.

⁴¹Imam Sudiyat, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 5-6.

- 3) Anak yang diangkat sekurang-kurangnya harus 18 (delapan belas) tahun lebih muda dari suami dan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun lebih muda dari istri.
- 4) Apabila anak yang diangkat itu masih saudara dari suami istri, dalam hubungan keluarga dia tidak boleh mempunyai derajat kekeluargaan yang lebih tinggi dari suami yang mengangkatnya.
- 5) Untuk pengangkatan anak diperlukan izin dari orang tua atau walinya dan persetujuan anak itu sendiri apabila ia sudah berumur 15 (lima belas) tahun.
- 6) Pengangkatan anak dilakukan dengan keputusan Pengadilan atas permohonan suami dan istri yang mengangkat anak itu.
- 7) Permohonan pengangkatan anak yang dimaksud Ayat (6) pasal ini dapat diterima apabila pengangkatan itu menguntungkan kepentingan anak yang diangkat.
- 8) Anak yang diangkat mempunyai kedudukan hukum sama seperti anak yang sah dari suami istri yang mengangkatnya.
- 9) Pengangkatan anak mengakibatkan putusannya hubungan keluarga antara anak yang diangkat dengan keluarganya sedarah dan semenda garis ke atas dan ke samping
- 10) Pengangkatan anak dapat dicabut kembali oleh keputusan pengadilan atas permohonan anak yang diangkat demi kepentingannya. Permohonan pencabutan diajukan secepat-

cepatnya 2 (dua) tahun dan selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah anak itu berumur 18 (delapan belas) tahun.

11) Pencabutan ini mengakibatkan bahwa anak tersebut tidak lagi mempunyai kedudukan hukum sebagai anak sah dari suami dan istri yang mengangkatnya.

12) Hubungan keluarga yang putus karena pengangkatan anak yang dimaksud Ayat (9) pasal ini, hidup kembali karena pencabutan.

Rancangan Undang-Undang tersebut selanjutnya disahkan menjadi Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Sebagai *legal product* dengan menghapus semua ketentuan Pasal 62 yang mengatur pengangkatan anak, sehingga dalam Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pengangkatan anak.

Perbedaan prinsip yang demikian itu pula yang melatar belakangi tidak diaturnya mengenai pengangkatan anak dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, yang kemudian hanya dirumuskan dalam 1 (satu) pasal,⁴² yaitu 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.

⁴²Djaja S. Meliala, *Perkembangan Hukum Perdata tentang Orang dan Hukum Keluarga* (Bandung: Nuansa Aulia, 2006), hlm. 87.

3) Pengangkatan anak untuk kepentingan kesejahteraan anak yang dilakukan di luar adat dan kebiasaan, dilaksanakan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.

Pengaturan pengangkatan anak juga terdapat dalam sejarah proses pembuatan hukum (*law making process*) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak. Berdasarkan amanat Presiden tanggal 10 November 1995 Nomor R.12/PU/XI/1995, Pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Peradilan Anak kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan pembahasan dan persetujuan.

Pengaturan pengangkatan anak juga disebutkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yaitu Pasal 39, Pasal 40 dan Pasal 41. Pengaturan pengangkatan anak dalam undang-undang ini banyak mengalami kemajuan, karena mengatur hal-hal yang bersifat mendasar dan prinsip dalam pengangkatan anak dengan memerhatikan hukum agama, sehingga pengaturan dalam perundang-undangan yang akan datang tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal tersebut. Hal-hal yang bersifat mendasar dan prinsip itu antara lain pengangkatan anak harus seagama dan tidak memutuskan hubungan darah antara anak angkat dengan orang tua kandungnya.

Ketentuan peralihan Pasal 91 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

menegaskan, *“Pada saat berlakunya undang-undang ini, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak yang sudah ada dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.”*

Berdasarkan ketentuan peralihan tersebut, ketentuan-ketentuan pengangkatan anak sebagaimana diatur dalam *Staatsblad* 1917 Nomor 129 dan ketentuan peraturan perundangan lain berkaitan dengan pengangkatan anak yang bertentangan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 dinyatakan tidak berlaku. Namun demikian pengaturan itu masih belum lengkap dan tuntas karena masih banyak hal yang seharusnya juga diatur dalam sebuah undang-undang mengenai pengangkatan anak.

Karena kebutuhan masyarakat dan dirasakannya belum terdapat peraturan yang memadai dan mengatur secara khusus mengenai pelaksanaan pengangkatan anak di Indonesia, maka dibuatlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan peraturan pelaksanaan pengangkatan anak yang ditetapkan dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 3 Oktober 2007.

Dalam 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. Dengan dibuatnya peraturan pemerintah ini dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pengangkatan anak yang mencakup ketentuan umum, jenis pengangkatan anak, syarat-syarat pengangkatan anak, tata cara pengangkatan anak, bimbingan dalam pelaksanaan pengangkatan anak, pengawasan pelaksanaan pengangkatan anak dan pelaporan.

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.⁴³ Pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak ini, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pengangkatan anak tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah ini.

d. Sejarah Pengangkatan Anak Berdasarkan Hukum Islam

Secara historis, pengangkatan anak sudah dikenal dan berkembang sebelum kerasulan Nabi Muhammad SAW. Mahmud Syaltut menjelaskan, bahwa tradisi pengangkatan anak sebenarnya dan

⁴³Penjelasan Atas Bab I Umum Mengenai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

dipraktikkan oleh masyarakat dan bangsa-bangsa lain sebelum kedatangan Islam, seperti yang dipraktikkan oleh bangsa Yunani, Romawi, India dan beberapa bangsa lain pada zaman kuno.⁴⁴ Sebelum Islam datang, pengangkatan anak dikalangan bangsa Arab telah menjadi tradisi turun temurun yang dikenal dengan istilah “*tabanni*” yang artinya mengambil anak angkat.⁴⁵

Nabi Muhammad Saw. pernah melakukan pengangkatan anak sebelum masa kenabiannya. Anak angkatnya bernama Zaid bin Harisah, tetapi kemudian tidak lagi dipanggil Zaid berdasar nama ayahnya (Harisah) melainkan diganti dengan nama panggilan Zaid bin Muhammad. Nabi Muhammad Saw. mengumumkan dihadapan kaum Quraisy dan berkata: “Saksikanlah bahwa Zaid, aku jadikan anak angkatku, ia mewarisiku, dan aku pun mewarisinya”. Sikap Nabi Muhammad Saw. tersebut merupakan cerminan tradisi yang ada pada waktu itu. Oleh karena Nabi menganggap sebagai anaknya maka para sahabat pun memanggilnya dengan Zain bin Muhammad.⁴⁶ Demikian pula pernah dilakukan sahabat Huzaifah yang telah mengangkat seorang anak bernama Salim dan hal itu mendapat persetujuan dari Nabi Muhammad Saw.

⁴⁴Ahmad Kamil dan Fauzan, *Op. Cit.*, hlm. 98.

⁴⁵Muderiz Zaini, *Adopsi Suatu Tinjauan Dari Tiga Sistem Hukum* (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hlm. 50.

⁴⁶Nasroen Haron dkk, *Ensiklopedia Hukum Islam* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), hlm. 29-30.

Setelah Nabi Muhammad Saw. menjadi Rasul, turun surat Al-Ahzab ayat 4, ayat 5, dan ayat 40 yang pada intinya melarang pengangkatan anak dengan akibat hukum memanggilnya sebagai anak kandung dan saling mewarisi seperti yang telah dilakukan Nabi Muhammad Saw. Ulama sepakat bahwa ayat itu turun berkenaan dengan peristiwa Zaid bin Harisah. Melalui peristiwa *asbab an-nuzul* ayat Al-Quran tersebut dapat dipahami bahwa pengangkatan itu boleh dilakukan, karena Nabi Muhammad Saw. telah mempraktikkannya, tetapi pengangkatan anak itu tidak mengubah status nasab seseorang, karena Allah Swt. telah menyatakannya dalam Al-Quran bahwa status nasab Zaid tidak boleh dinisbahkan kepada Nabi Muhammad Saw.⁴⁷

Zaid yang memilih tinggal bersama Nabi Muhammad Saw. setelah dewasa kemudian dinikahkan Nabi dengan Zainab binti Jahsy. Ternyata rumah tangga Zaid dan Zainab mengalami ketidakharmonisan. Setelah Zaid tidak sanggup lagi mempertahankan rumah tangganya, maka Nabi Muhammad Saw. memperkenankan perceraian mereka. Setelah Zainab melewati masa *iddah*, Allah Swt. memerintahkan Nabi Muhammad Saw. untuk mengawini Zainab, sebagaimana firman Allah Swt. dalam Al-Quran surat Al-Ahzab ayat 37. Perkawinan Nabi Muhammad Saw. dengan bekas istri anak angkatnya ini menegaskan bahwa adanya hubungan pengangkatan anak tidak serta merta menciptakan hubungan nasab yang mengakibatkan statusnya sama

⁴⁷*Ibid.*, hlm. 31.

dengan anak kandung, karena menikahi bekas istri anak angkat itu dibolehkan, sedangkan menikahi bekas istri anak kandung diharamkan untuk selama-lamanya.⁴⁸

Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) tentang pengangkatan anak pada Maret 1984 mengemukakan sebagai berikut.⁴⁹

1. Islam mengakui keturunan (nasab) yang sah ialah anak yang lahir dari perkawinan (pernikahan).
2. Mengangkat anak dengan pengertian anak tersebut putus hubungan keturunan (nasab) dengan ayah dan ibu kandungnya adalah bertentangan dengan syariat Islam.
3. Adapun pengangkatan anak dengan tidak mengubah status nasab dan agamanya, dilakukan atas rasa tanggung jawab sosial untuk memelihara, mengasuh dan mendidik mereka dengan penuh kasih sayang seperti anak sendiri adalah perbuatan yang terpuji dan termasuk amal salih yang dianjurkan oleh agama Islam.
4. Pengangkatan anak Indonesia oleh warga negara asing selain bertentangan dengan UUD 1945 juga merendahkan martabat bangsa.

Pengaturan pengangkatan anak di Indonesia dalam perundang-undangan beberapa kali mengalami kegagalan karena adanya perbedaan yang mendasar mengenai konsepsi pengangkatan anak. RUU yang ada berdasarkan pada konsepsi pengangkatan anak menurut *Staatsblad* 1917 Nomor 129 dan tradisi pengangkatan anak zaman jahiliyah yang berbeda dengan konsepsi pengangkatan anak berdasarkan hukum Islam. Namun, beberapa hal mendasar mengenai pengangkatan anak yang selaras dengan hukum Islam mulai masuk dalam perundang-undangan,

⁴⁸M. Ali Hasan, *Masail Fiqhiyah Al-Haditsah pada Masalah-masalah Kontemporer*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 108.

⁴⁹<http://mui.or.id/wp-content/uploads/files/fatwa/09.-Adopsi-pengangkatan-anak.pdf>, Akses 2 Januari 2020.

yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dalam Pasal 39, Pasal 40 dan Pasal 41.

2. Tujuan dan Motivasi Pengangkatan Anak

Dalam prakteknya pengangkatan anak di kalangan masyarakat Indonesia mempunyai beberapa macam tujuan dan/atau motivasinya. Tujuannya antara lain adalah untuk meneruskan keturunan, apabila dalam suatu perkawinan tidak memperoleh keturunan. Motivasi ini sangat kuat terhadap pasangan suami isteri yang telah divonis tidak bisa mendapatkan keturunan/tidak mungkin melahirkan anak dengan berbagai macam sebab, seperti mandul pada umumnya. Padahal mereka sangat mendambakan kehadiran seorang anak di tengah-tengah keluarga mereka.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, secara tegas menyatakan bahwa tujuan pengangkatan anak, motivasi pengangkatan anak hanya dapat dilakukan untuk kepentingan yang terbaik bagi anak dan dilakukan berdasarkan adat kebiasaan setempat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁰ Ketentuan ini sangat memberikan jaminan perlindungan bagi anak yang sifatnya memang sangat tergantung dari orang tuanya.

Praktek pengangkatan anak dengan motivasi komersial perdagangan, sekedar untuk pancingan dan kemudian setelah pasangan tersebut memperoleh anak dari rahimnya sendiri atau anak kandung, si

⁵⁰Lihat di dalam Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

anak angkat yang hanya sebagai pancingan tersebut disia-siakan atau ditelantarkan, hal tersebut sangat bertentangan dengan hak-hak yang melekat pada anak. Oleh karena itu, pengangkatan anak harus dilandasi oleh semangat kuat untuk memberikan pertolongan dan perlindungan sehingga masa depan anak angkat akan lebih baik dan lebih maslahat.

Keluarga mempunyai peranan yang penting dalam kehidupan manusia sebagai makhluk sosial dan merupakan kelompok masyarakat kecil yang terdiri dari seorang ayah, ibu dan anak. Akan tetapi tidak selalu ketiga unsur tersebut dapat terpenuhi oleh berbagai macam sebab, sehingga kadang kala terdapat suatu keluarga yang tidak mempunyai anak, ibu ataupun juga tidak mempunyai seorang ayah, bahkan lebih dari itu. Dengan demikian dilihat dari eksistensi keluarga sebagai kelompok kehidupan masyarakat, menyebabkan tidak kurangnya mereka yang menginginkan anak, karena alasan emosional sehingga terjadilah perpindahan anak dari satu kelompok keluarga ke dalam kelompok keluarga yang lain. Kenyataan inilah yang sering ditemui dalam kehidupan sehari-hari.

Selain karena untuk melanjutkan keturunan, kadang kala pengangkatan anak bertujuan juga untuk mempertahankan ikatan perkawinan dan menghindari perceraian. Sepasang suami isteri yang telah memiliki anak tidak akan mudah untuk memutuskan bercerai. Karena kepentingan akan keutuhan perkawinan tersebut tidak hanya untuk kedua

belah pihak saja, namun termasuk pula kepentingan untuk anak-anak yang terikat dalam perkawinan tersebut.

Sejalan dengan perkembangan masyarakat pada masa sekarang menunjukkan bahwa tujuan lembaga pengangkatan anak tidak lagi semata-mata atas motivasi meneruskan keturunan ataupun mempertahankan perkawinan saja tetapi lebih beragam dari itu. Ada berbagai motivasi yang mendorong orang mengangkat anak bahkan tidak jarang pula karena faktor sosial, ekonomi, budaya maupun politik.⁵¹

Berdasarkan sumber-sumber yang ada, dalam hal ini terdapat beberapa alternatif yang digunakan sebagai dasar dilaksanakannya suatu pengangkatan anak. Antara lain sebagai berikut:⁵²

Dilihat dari sisi adoptant, karena adanya alasan:

- a. keinginan mempunyai anak atau keturunan;
- b. keinginan untuk mendapatkan teman bagi dirinya sendiri atau anaknya;
- c. kemauan untuk menyalurkan rasa belas kasihan terhadap anak orang lain yang membutuhkan;
- d. adanya ketentuan hukum yang memberikan peluang untuk melakukan suatu pengangkatan anak;
- e. adanya pihak yang menganjurkan pelaksanaan pengangkatan anak untuk kepentingan pihak tertentu.

Dilihat dari sisi orang tua anak, karena adanya alasan:⁵³

- a. perasaan tidak mampu untuk membesarkan anaknya sendiri;
- b. kesempatan untuk meringankan beban sebagai orang tua karena ada pihak yang ingin mengangkat anaknya;
- c. imbalan-imbalan yang dijanjikan dalam hal penyerahan anak;
- d. saran-saran dan nasihat pihak keluarga atau orang lain;

⁵¹M. Budiarto, *Pengangkatan Anak Ditinjau Dari Segi Hukum* (Jakarta: Aka Press, 1991), hlm. 1-2.

⁵²Irma Setyowati Soemitro, *Aspek Hukum Perlindungan Anak*, Cetakan Pertama (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), hlm. 40.

⁵³*Ibid.*

- e. keinginan agar anaknya dapat hidup lebih baik dari orang tuanya;
- f. ingin anaknya terjamin materiel selanjutnya;
- g. masih mempunyai anak-anak beberapa lagi;
- h. tidak mempunyai rasa tanggung jawab untuk membesarkan anak sendiri;
- i. keinginan melepaskan anaknya karena rasa malu sebagai akibat dari hubungan yang tidak sah;
- j. keinginan melepaskan anaknya karena rasa malu mempunyai anak yang tidak sempurna fisiknya.

3. Pengertian Pengangkatan Anak

Ada beberapa istilah yang dikenal dalam pengangkatan anak di Indonesia. Pengangkatan anak sering disebut dengan istilah *adopsi*, yang berasal dari kata *adoptie* dalam bahasa Belanda atau *adoption* dalam bahasa Inggris. Kata adopsi berarti pengangkatan seorang anak dijadikan seperti anak kandung atau anak sendiri.⁵⁴

Pengertian pengangkatan anak dapat ditinjau dari dua sudut pandang yaitu pengertian secara etimologi atau pengertian secara terminologi.⁵⁵

a. Secara etimologi

Dari sudut pengertian ini 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 Mahmud Yunus diartikan dengan "mengambil anak angkat". Pengertian *adoptie* dalam bahasa Belanda menurut Kamus Hukum, berarti "pengangkatan seorang anak untuk sebagai anak

⁵⁴Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum* (Semarang: Aneka Ilmu, Tanpa Tahun), hlm. 37.

⁵⁵Muderis Zaini, *Op. Cit.*, hlm. 4.

kandungnya sendiri”.⁵⁶ 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

Istilah adopsi atau pengangkatan anak telah banyak didefinisikan oleh para ahli yang 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.”

Pendapat Hilman Hadi Kusuma dalam bukunya Hukum Perkawinan Adat:⁵⁷

“Anak angkat adalah anak orang lain yang dianggap anak sendiri oleh orang tua angkat dengan resmi menurut hukum adat setempat, dikarenakan tujuan untuk kelangsungan

⁵⁶Mahmud Yunus, *Kamus Arab Indonesia* (Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Penafsiran Al-Quran, 1973), hlm 53.

⁵⁷Hilman Hadi Kusuma, *Hukum Perkawinan Adat*, Cetakan Pertama (Bandung: Alumni, 1977), hlm. 12.

keturunan dan atau pemeliharaan atas harta kekayaan rumah tangga.”

Menurut Surojo Wignjodipuro 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 hukum kekeluargaan yang sama, seperti yang ada antara orang tua dengan anak kandungnya sendiri.”

Menurut hukum adat pengertian anak angkat adalah merupakan suatu perbuatan hukum dalam konteks hukum adat kekeluargaan (keturunan). Apabila seorang anak telah diangkat sebagai anak angkat, maka ia akan didudukkan dan diterima dalam suatu posisi yang dipersamakan baik biologis maupun sosial yang sebelumnya tidak melekat pada anak tersebut.⁵⁸

Dalam hukum adat yang berkaitan dengan pengangkatan anak terdapat bermacam-macam istilah, misalnya mupu anak di Cirebon, ngukut anak di suku Sunda Jawa Barat, nyentanayang di Bali, anak angkat di Batak Karo, meki anak di Minahasa, ngukup anak di suku Dayak Manyan, dan mulang jurai di Rejang,⁵⁹ anak akon di Lombok Tengah, napuluku atau wengga di Kabupaten Paniai Jayapura, dan anak pulung di Singaraja.⁶⁰ Istilah pengangkatan anak dalam bahasa Arab

⁵⁸Ahmad Kamil dan Fauzan, *Op. Cit.*, hlm. 31.

⁵⁹Djaja S. Meliala, *Pengangkatan Anak (Adopsi) di Indonesai* (Bandung: Tarsito, 1982), hlm. 8.

⁶⁰Muderis Zaini, *Op. Cit.*, hlm. 4.

dikenal dengan istilah *tabanni*, yang artinya mengambil anak angkat atau menjadikannya seseorang sebagai anak.

Dari berbagai istilah yang ada tersebut, istilah dalam bahasa Indonesia adalah “pengangkatan anak”. Istilah “pengangkatan anak” digunakan dalam perundang-undangan Republik Indonesia yang bermakna perbuatan hukum mengangkat anak, istilah untuk anak yang diangkat disebut dengan “anak angkat”, sedangkan istilah untuk orang tua yang mengangkat anak disebut “orang tua angkat”.

Istilah hukum pengangkatan anak, anak angkat dan orang tua angkat tersebut merupakan istilah hukum yang digunakan dalam perundang-undangan yang berkaitan dengan pengangkatan anak, antara lain adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

Adanya beragam istilah itu juga mengarah pada perbedaan pengertian dan akibat hukum dari perbuatan hukum pengangkatan anak. Oleh sebab itu, berkaitan dengan pengertian istilah hukum

pengangkatan anak di Indonesia tersebut akan dijelaskan beberapa pengertian menurut *Staatsblad* 1917 nomor 129, hukum adat, peraturan perundang-undangan Republik Indonesia dan berdasarkan hukum Islam.

4. Dasar Hukum Pengangkatan Anak

Dalam kurun waktu terakhir ini, pengamatan Mahkamah Agung menghasilkan kesimpulan bahwa permohonan pengesahan dan/atau pengangkatan anak yang diajukan ke Pengadilan Negeri tampak kian bertambah, baik yang merupakan permohonan khusus pengesahan/pengangkatan anak yang menunjukkan adanya perubahan pergeseran dan variasi-variasi pada motivasinya.⁶¹

Praktek pengangkatan anak di tengah-tengah kehidupan sosial masyarakat telah melembaga dan menjadi bagian dari budaya yang hidup di tengah-tengah masyarakat Indonesia. Sejak zaman dahulu masyarakat Indonesia telah melakukan pengangkatan anak dengan cara dan motivasi yang berbeda-beda sesuai dengan sistem hukum adat serta berkembang di daerah yang bersangkutan.⁶²

Kesimpulan akan pengamatan Mahkamah Agung tersebut merupakan gambaran bahwa kebutuhan masyarakat tentang pengangkatan anak di tengah-tengah masyarakat makin bertambah dan dirasakan bahwa

⁶¹Soedaryo Soimin, *Himpunan Dasar Hukum Pengangkatan Anak* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 28.

⁶²Ahmad Kamil dan Fauzan, *Op. Cit.*, hlm. 49.

untuk memperoleh kepastian hukum hanya didapat setelah memperoleh putusan pengadilan. Pengadilan Negeri atau Pengadilan Agama dalam menjalankan tugas pokok kekuasaan kehakiman, menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya, antara lain permohonan pengesahan atau pengangkatan anak harus mengacu kepada hukum terapan.

Ada beberapa peraturan hukum yang dapat dijadikan rujukan bagi hakim dalam menjalankan tugas pokok kekuasaan kehakiman tentang pengangkatan anak, misalnya:⁶³

1. *Staatsblaad* 1917 pasal 5 sampai dengan 15 mengatur masalah adopsi yang merupakan kelengkapan dari KUHPerdara/BW yang ada;
2. Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 2 Tahun 1979 tentang Pengangkatan Anak;
3. 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;
4. Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 41/HUK/KPE/VII/1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perizinan Pengangkatan Anak;
5. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
6. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Anak;
7. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama;
8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak;
9. Beberapa yurisprudensi Mahkamah Agung dan Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang dalam praktek peradilan telah diikuti oleh hakim-hakim berikutnya dalam memutuskan atau menetapkan perkara yang sama, secara berulang-ulang, dalam waktu yang lama sampai sekarang.

⁶³*Ibid.*, hlm. 52-53.