

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Fungsi pemerintah Republik Indonesia secara umum terbagi menjadi empat fungsi yakni *service* atau fungsi pelayanan, *regulating* atau fungsi pengaturan, *development* atau fungsi pembangunan, dan yang terakhir *empowerment* atau pemberdayaan. *Service* atau fungsi pelayanan memiliki peran diantaranya adalah memberikan pelayanan hak identitas dan kewarganegaraan kepada seluruh masyarakat.<sup>1</sup> Upaya pemenuhan hak-hak tersebut salah satunya adalah dengan menerbitkan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 perubahan atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan “Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasil untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain”. Hal ini agar supaya memudahkan pemerintah dalam mengambil kebijakan, perencanaan pembangunan, serta alokasi sumber daya yang tepat sesuai dengan kebutuhan masyarakat karena untuk menjalankan itu semua pemerintah membutuhkan data kependudukan yang akurat dan terkini.

Hak dan kewajiban penduduk dijelaskan dalam Pasal 2 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan diantaranya adalah memperoleh dokumen kependudukan. Dokumen dan data kependudukan bisa diterbitkan melalui pencatatan sipil dan lainnya seperti disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam bidangnya catatan sipil memiliki fungsi diantaranya adalah melaksanakan pendaftaran dan pencatatan, mengelola data serta menerbitkan akta perkawinan, akta perceraian, akta kelahiran, akta kematian, dan akta pengakuan anak.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bernadete Nurmawati, Rinaldi Agusta Fahlevie, dan Johannes Haposan, “Akibat Hukum Terhadap Kutipan Akta Kelahiran Yang Tidak Tercatat Didalam Registernya Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Provinsi Dki Jakarta,” n.d., 555.

<sup>2</sup> Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, “Tugas Pokok dan Fungsi Bidang Catatan Sipil,” n.d.,

Anak termasuk penduduk bila mengacu pada Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan disebutkan “Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia”. Dari keterangan di atas anak memiliki hak dan kewajiban yang sama untuk memperoleh dokumen kependudukan diantaranya adalah akta kelahiran.

Persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Pada Pasal 51 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil menyebutkan “Setiap peristiwa kelahiran dicatatkan pada instansi pelaksanaan di tempat terjadinya kelahiran”. Instansi pelaksanaan yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah unit anggota pemerintah kabupaten atau kota yang memiliki tanggung jawab dan wewenang menjalankan pelayanan dalam urusan pemerintah dalam negeri.<sup>3</sup>

Pelayanan dalam urusan pemerintah dalam negeri seperti dijelaskan di atas merupakan lingkup dari pelayanan publik. Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyebutkan “Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”. Pada Pasal 5 ayat (7) huruf a menyebutkan “Tindakan administratif yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara”

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Pasal 27 ayat (1) tentang Perlindungan Anak menyebutkan bahwa salah satu hak anak adalah “Identitas diri setiap anak harus diberikan sejak kelahirannya” ayat (2) “Identitas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dituangkan dalam akta kelahiran”. Akta kelahiran adalah suatu

---

<http://disdukcapil.sumutprov.go.id/berita/detail/tugas-pokok-dan-fungsi-bidang-catatan-sipil->

<sup>3</sup> Nurmawati, Fahlevie, dan Haposan, “Akibat Hukum Terhadap Kutipan Akta Kelahiran Yang Tidak Tercatat Didalam Registernya Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Provinsi Dki Jakarta.”

akta yang diterbitkan atau dikeluarkan oleh negara berupa selebaran kertas yang berisi tentang identitas anak yang dilahirkan, berupa nama, tanggal lahir, nama orang tua serta disahkan oleh tanda tangan pejabat yang berwenang.<sup>4</sup> Akta yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh negara dan disahkan dengan tanda tangan pejabat yang berwenang yang dimaksud adalah berkaitan dengan adanya suatu peristiwa kelahiran dalam rangka memperoleh status sah dan mendapatkan kedudukan hukum bagi seseorang maka membutuhkan bukti-bukti yang otentik yang mana sifat bukti itu bisa sebagai pedoman untuk pembuktian tentang kependudukan hukum seseorang.<sup>5</sup> Akta ini memiliki kekuatan hukum seumur hidup bagi pemegangnya serta memiliki kekuatan pembuktian yang lengkap. Kepemilikan identitas atau dalam hal ini adalah akta kelahiran harus diberikan oleh negara melalui keluarga dalam pelaporan kelahiran anak ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat.

Keluarga sendiri terdiri dari dua orang atau lebih dengan satu diantaranya sebagai kepala keluarga, dan yang lainnya adalah anggota keluarga. Keluarga adalah dimana satu dan yang lainnya memiliki hubungan melalui keturunan, pernikahan, atau adopsi dan tinggal pada tempat atau rumah yang sama. Terdapat lima peran yang diperankan kelompok terkecil dalam masyarakat ini yang pertama peran ekonomi, peran reproduksi, peran sosialisasi, peran efektif, dan yang terakhir adalah peran perawatan kesehatan.<sup>6</sup> Dalam peran sosialisasi, keluarga memainkan peran penting dalam kehidupan manusia sebagai makhluk sosial dan juga dalam kelompok terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari ayah, ibu, dan anak. Ketiga susunan ini kadang kala tidak terpenuhi dalam sebuah keluarga sehingga ada suatu keluarga yang tidak memiliki anak, atau ibu, atau ayah.

Keinginan memiliki anak atau keturunan merupakan naluri alamiah dan manusiawi walaupun adakalanya keinginan itu terbentur oleh takdir tuhan. Berbagai upaya diusahakan untuk mendapatkan keinginan dan naluri tersebut. Pengangkatan anak atau dalam masyarakat lebih dikenal dengan adopsi menjadi salah satu jalan untuk mereka yang belum memiliki kesempatan memiliki anak lewat

---

<sup>4</sup> Andi Asrijal, *Pelayanan Pembuatan Akta Kelahiran (Efektivitas Pelaksanaan dan Kendala yang Dihadapi)* (CV. Mitra Cendikia Media, 2022).

<sup>5</sup> Nurmawati, Fahlevie, dan Haposan, "Akibat Hukum Terhadap Kutipan Akta Kelahiran Yang Tidak Tercatat Didalam Registernya Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Provinsi Dki Jakarta."

<sup>6</sup> Mary A. Nies dan Melanie Mcewen, *Elsevier (Keperawatan kesehatan Komunikasi dan keluarga)*, 2019.

pernikahan yang dibangun bersama sehingga dalam hal ini terjadikan pemindahan anak dari kelompok keluarga satu ke keluarga yang lainnya.

Pengangkatan anak telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak telah menjelaskan bahwa pengadopsian anak harus dilakukan melalui penetapan pengadilan,<sup>7</sup> tidak boleh memutuskan hubungan darah antara anak dengan orang tua kandungnya<sup>8</sup> dan orang tua angkat wajib memberitahukan kepada anak angkat mengenai asal usul anak dan orang tua angkatnya.<sup>9</sup>

Berdasarkan ketentuan yang ada, untuk menambah anggota keluarga karena adanya peristiwa kelahiran tentunya didasari oleh Surat Keterangan Lahir yang dibuat oleh pihak penolong kelahiran baik medis maupun non medis. Namun saat ini telah dilakukan penyederhanaan prosedur melalui Permendagri Nomor 9 Tahun 2016, dimana pemohon tidak perlu melampirkan pengantar RT dan Surat Keterangan Lahir dari lurah dalam pengurusan akta kelahiran. Bahkan Permendagri tersebut juga mengatur apabila persyaratan Surat Keterangan Lahir dari penolong kelahiran tidak ada, maka pemohon dapat mengisi Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) data kelahiran yang diisi dan ditandatangani oleh orang tua atau wali atau pemegang tanggung jawab anak dengan diketahui dua orang saksi. Kebenaran data dalam SPTJM sepenuhnya menjadi tanggung jawab pembuat pernyataan. Namun kemudahan dengan adanya SPTJM terkadang disalah gunakan oleh oknum dengan mengisi data yang tidak benar, khususnya pada kolom nama ibu kadung.<sup>10</sup>

Di masyarakat sangatlah lazim pengangkatan anak atau adopsi tanpa melalui mekanisme yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan Indonesia yakni tanpa melalui putusan pengadilan. Dalam praktik masyarakat pengangkatan yang dimaksud

---

<sup>7</sup> “Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak,” n.d.

<sup>8</sup> “Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak,” n.d.

<sup>9</sup> “Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak,” n.d.

<sup>10</sup> Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, “Adopsi Anak Dalam Perspektif Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil,” n.d., <https://disdukcapil.pontianak.go.id/adopsi-anak-dalam-perspektif-administrasi-kependudukan-dan-pencatatan-sipil-ditulis-oleh-dini-eka-wahyuni>.

adalah orang tua angkat langsung memelihara, merawat, mengambil alih serta memikul tanggung jawab sebagai orang tua tanpa mengikuti pedoman pemerintah.<sup>11</sup> Fenomena masyarakat ini bahkan sampai pada mendaftarkan anak angkat dalam kartu keluarga sebagai ‘anak’ dengan orang tua angkat sebagai bapak ibu. Tidak hanya itu akta kelahiran dibuat oleh orang tua angkat sebagai anak kandung tanpa menyebutkan nama orang tua kandung asli anak.<sup>12</sup> Dengan demikian terjadilah manipulasi data penduduk dan tentu bertentangan dengan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menyatakan terdapat lebih dari lima juta anak di Indonesia yang belum memiliki akta kelahiran. Hal ini disampaikan dalam pertemuan KPAI, Kepala Dinas Catatan Sipil Kota Depok dan Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) pada 30 desember 2021.<sup>13</sup> Ini bukanlah angka yang sedikit untuk sebuah peristiwa.

Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil menyatakan pada Desember 2022 jumlah penerbitan akta kelahiran mencapai 78.138.396 jiwa.<sup>14</sup> Badan Pusat Statistik memberi presentase anak yang memiliki akta kelahiran pada 2022 adalah 90,41%.<sup>15</sup> Dengan berpedoman data di atas pada 2022 terdapat 86.426.711 anak dan 8.288.316 anak belum memiliki akta kelahiran. Data anak yang belum memiliki akta terus turun dari tahun ketahun. Menurut Badan Pusat Statistik jumlah anak di Kudus pada 2022 adalah 856.473 jiwa.<sup>16</sup> Satu Data Indonesia menyatakan Pada 2022 data anak yang memiliki akta kelahiran di daerah Kudus sebanyak

---

<sup>11</sup> Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

<sup>12</sup> Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

<sup>13</sup> Komisi Perlindungan Anak Indonesia, “Memasuki Tahun 2022: KPAI Dorong 5 Juta Anak Mendapatkan Akta Kelahiran,” 2022, <https://www.kpai.go.id/publikasi/memasuki-tahun-2022-kpai-dorong-5-juta-anak-mendapatkan-akta-kelahiran>.

<sup>14</sup> Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil, “Jumlah Akta Kelahiran 2022,” 2022, <https://dukcapil.kemendagri.go.id/page/read/data-kependudukan>.

<sup>15</sup> Badan Pusat Statistik, “Presentase Anak yang Memiliki Akta Kelahiran 2022,” n.d.

<sup>16</sup> Badan Pusat Statistik, “Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin di Kabupaten Kudus (Jiwa), 2020-2022,” n.d., <https://kuduskab.bps.go.id/indicator/12/43/1/jumlah-penduduk-kudus-menurut-jenis-kelamin.html>.

98,48%.<sup>17</sup> Dengan itu pada 2022 jumlah anak yang belum memiliki akta di daerah Kudus sebanyak 13.019 jiwa. Hasil wawancara yang dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, pada Oktober 2023 terdapat 235.892 jiwa anak baik laki-laki maupun perempuan dan 1.296 jiwa yang belum memiliki akta kelahiran.

Hari Harjanto Setiawan dalam jurnal penelitiannya dengan judul “*Akta Kelahiran Sebagai Hak Identitas Diri Kewarganegaraan anak (Birth Certificate As A Self-Identity Citizenship Rights Of Children)*” menyatakan bahwa pada 2016 terdapat 60% anak balita Indonesia tidak memiliki akta kelahiran dan setengah dari itu tidak terdaftar dimanapun. Hari Harjanto Setiawan juga menyebutkan terdapat dua fungsi utama dari akta kelahiran, yang pertama menunjukkan hukum antara anak dengan orang tua dan yang kedua adalah bukti awal kewarganegaraan dan identitas diri pertama yang dimiliki oleh anak.<sup>18</sup> Akta kelahiran merupakan bagian penting yang harus dimiliki dan ini adalah salah satu bentuk pemenuhan hak-hak anak.

Berdasarkan hal-hal di atas, maka dalam penulisan Skripsi ini peneliti mengambil judul “**Akta Kelahiran Anak Adopsi dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam**”.

## **B. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian adalah suatu bagian yang berisi tentang perhatian utama peneliti atau objek spesifik dalam penelitian tersebut.<sup>19</sup> Fokus penelitian merupakan garis besar dari pengamatan peneliti, sehingga analisis dan observasi hasil peneliti lebih terarah.

Untuk mengetahui Akta Kelahiran bagi Anak Adopsi dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam adalah:

1. Ketentuan anak adopsi dalam hukum positif dan hukum Islam
2. Akta kelahiran anak adopsi yang tidak menyertakan nama orang tua kandung dalam perspektif hukum positif
3. Akta kelahiran anak adopsi yang tidak menyertakan nama orang tua kandung dalam perspektif hukum Islam

---

<sup>17</sup> Satu Data Indonesia, “Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran pada Anak Kabupaten Kudus,” n.d., [https://data.kuduskab.go.id/my\\_MM/dataset/persentase-cakupan-kepemilikan-akta-kelahiran-pada-anak-usia-0-17-tahun/resource/6861b590-f162-40df-9794-8c4cfdd0cce3](https://data.kuduskab.go.id/my_MM/dataset/persentase-cakupan-kepemilikan-akta-kelahiran-pada-anak-usia-0-17-tahun/resource/6861b590-f162-40df-9794-8c4cfdd0cce3).

<sup>18</sup> Hari Harjanto Setiawan, “Akta Kelahiran Sebagai Hak Identitas Diri Kewarganegaraan anak (Birth Certificate As A Self-Identity Citizenship Rights Of Children)” 3 (2017).

<sup>19</sup> Supaat et al., “Pedoman Penyelesaian Tugas Akhir Program Sarjana,” *Lpm*, 2018, 1–56.

### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah serta berlandaskan identifikasi masalah yang telah terurai di atas, maka masalah dirumuskan penulis untuk memudahkan penyusunan skripsi, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan anak adopsi dalam hukum positif dan hukum Islam?
2. Bagaimana akta kelahiran anak adopsi yang tidak menyertakan nama orang tua kandung dalam perspektif hukum positif?
3. Bagaimana akta kelahiran anak adopsi yang tidak menyertakan nama orang tua kandung dalam perspektif hukum Islam?

### D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui ketentuan anak adopsi dalam hukum positif dan hukum Islam
2. Untuk mengetahui akta kelahiran anak adopsi yang tidak menyertakan nama orang tua kandung dalam perspektif hukum positif
3. Untuk mengetahui akta kelahiran anak adopsi yang tidak menyertakan nama orang tua kandung dalam perspektif hukum Islam

### E. Manfaat Penelitian

Besarnya manfaat yang dihasilkan oleh penelitian tidak bisa dipisahkan dari nilai yang terkandung di dalamnya. Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat, dan berikut manfaat dari penelitian ini:

1. Memberikan wawasan dan pengetahuan mengenai pentingnya akta kelahiran bagi anak adopsi menurut undang-undang dan Kompilasi Hukum Islam.
2. Menambah khasanah keilmuan dan referensi yang dapat dijadikan sumber informasi yang berkaitan dengan pentingnya akta kelahiran bagi anak adopsi.

### F. Sistematika Penulisan

Untuk memperoleh pembahasan yang sistematis penulis perlu menyusun sistematika sedemikian rupa sehingga dapat menunjukkan hasil penelitian yang baik dan mudah untuk dipahami. Adapun sistematika penulisan skripsi di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I berisikan pendahuluan yang menguraikan mengenai latar belakang masalah, fokus penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Kerangka teori terletak pada bab II yang membahas Akta, akta kelahiran, anak adopsi, penelitian terdahulu, dan kerangka berpikir.

Bab III sebagai metode penelitian menjelaskan tentang jenis penelitian yang digunakan, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, pengujian keabsahan data, dan teknik analisis data.

Hasil penelitian dan pembahasan terletak pada bab IV, bab ini menguraikan tentang ketentuan anak adopsi dalam hukum positif dan hukum Islam, akta kelahiran anak adopsi yang tidak menyertakan nama orang tua kandung dalam perspektif hukum positif, dan akta kelahiran anak adopsi yang tidak menyertakan nama orang tua kandung dalam perspektif hukum Islam.

Bab V penutup yang menguraikan mengenai kesimpulan dari keseluruhan pembahasan dari bab-bab sebelumnya dan juga berisikan saran saran.

