

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keluarga merupakan landasan pendidikan yang pertama dan yang paling utama serta mempunyai peranan yang sangat penting terhadap pembangunan bangsa dan negara. Keluarga adalah tempat bagi seorang individu untuk tumbuh, berkembang dan dibentuk karakternya. Kesejahteraan dan kebahagiaan dalam sebuah keluarga merupakan pondasi yang menentukan kualitas untuk tumbuh dan berkembangnya suatu bangsa.

Pada hakikatnya, suatu keluarga itu terdiri dari seorang ayah, ibu, beserta anak-anak mereka. Maksudnya yaitu suatu keluarga terdiri dari seorang pria sebagai suami dan seorang wanita sebagai istri bersama anak-anak mereka yang tinggal dalam satu rumah. Keluarga tersebut juga dinamakan dengan keluarga inti atau keluarga batih (*nuclear family/somah*) yang berlangsung selama anak-anak mereka belum membentuk keluarga inti yang baru. Dengan demikian, yang dimaksud dengan keluarga ini adalah sekelompok manusia yang mempunyai hubungan darah atau hubungan perkawinan, dan terjadi melalui perkawinan.¹

Setelah manusia menikah, maka akan terbentuk suatu hubungan keluarga yang menimbulkan akibat-akibat hukum yang diatur dalam undang-undang,

¹ P.N.H. Simanjuntak, *Hukum Perdata Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 147.

sehingga muncul istilah Hukum Keluarga. Yang termasuk hukum keluarga ialah peraturan perkawinan, peraturan kekuasaan orang tua, dan peraturan perwalian.² Hukum Keluarga menurut Prof. Ali Afandi, SH., bermakna sebagai suatu keseluruhan dari ketentuan yang mengenai hubungan hukum yang bersangkutan dengan kekeluargaan sedarah dan kekeluargaan karena perkawinan, termasuk di dalamnya adalah perkawinan, kekuasaan orang tua, perwalian, pengampunan, dan keadaan tidak hadir.³

Dalam perkawinan yang sah antara seorang laki-laki dan seorang perempuan jika memiliki keturunan, maka anak yang dilahirkan tersebut merupakan anak yang sah antara ayah dan ibunya sesuai dengan Pasal 42 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Selanjutnya dalam penulisan ini disebut sebagai UU Perkawinan) yang menyatakan bahwa anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah.

Anak-anak yang belum mencapai usia dewasa atau belum kawin menurut Pasal 299 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Selanjutnya dalam penulisan ini disebut sebagai KUH Perdata), berada di bawah kekuasaan orang tuanya selama kedua orang tua mereka masih terikat dalam hubungan perkawinan. Jika perkawinan mereka bubar sebab kematian ataupun perceraian, maka kekuasaan orang tuanya beralih menjadi Perwalian. Pasal 300 KUH Perdata menjelaskan bahwa kekuasaan orang tua tersebut umumnya dilaksanakan oleh

² Supriyadi, *Dasar-Dasar Hukum Perdata di Indonesia*, CV Kiara Science, Kudus, 2015, hlm. 38.

³ Ali Afandi, *Hukum Waris Hukum Keluarga Hukum Pembuktian*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 93.

pihak ayah. Namun, jika si ayah tidak mampu untuk melaksanakannya (contohnya disebabkan menderita sakit keras, sakit ingatan, dan keadaan tidak hadir), maka kekuasaan tersebut dilakukan oleh istrinya.⁴

Kekuasaan orang tua meliputi 2 (dua) hal, yaitu:

1. Kekuasaan orang tua terhadap diri si anak

Menurut Pasal 45 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Selanjutnya dalam penulisan ini disebut sebagai UU Perkawinan), kedua orang tua mempunyai kewajiban untuk memelihara dan mendidik anak-anak mereka dengan sebaik-baiknya. Kewajiban orang tua ini berlaku sampai anak itu kawin atau dapat berdiri sendiri, kewajiban tersebut berlaku terus meskipun perkawinan antara kedua orang tuanya putus. Kewajiban orang tua untuk memberikan pendidikan dan memelihara anak ini disebut dengan hak alimentasi.⁵

2. Kekuasaan orang tua terhadap harta kekayaan anak.

Menurut Pasal 307 KUH Perdata, harta benda anak yang belum dewasa wajib diurus oleh orang tuanya/pemangku kekuasaan orang tua. Orang tualah yang akan menggantikan sebagai wakil anak terhadap tindakan-tindakan hukum. Dengan demikian, orang tua mempunyai hak nikmat hasil atas harta benda anaknya sesuai dengan Pasal 311 KUH Perdata.

⁴ P.N.H Simanjuntak, *Op. Cit.*, hlm. 153.

⁵ *Loc. Cit.*

Menurut Pasal 313 KUH Perdata, pemegang kekuasaan orang tua tidak berhak menikmati hasil harta kekayaan anak apabila terhadap:

- a) Barang yang diperoleh si anak karena kerja dan usaha sendiri.
- b) Hibah yang diperoleh si anak dengan ketentuan bahwa kedua orang tua tidak boleh menikmatinya.

Menurut Pasal 309 KUH Perdata, hak nikmat hasil tidak bisa beralih kepada ahli waris karena hak tersebut merupakan hak subjektif. Andaikata orang tua ingin menjaminkan atau menjual harta benda anaknya yang belum dewasa, maka orang tua harus memperoleh izin dari Pengadilan.⁶

Adapun menurut ketentuan Pasal 48 UU Perkawinan, orang tua tidak diperbolehkan memindahkan hak atau menggadaikan barang-barang tetap yang dimiliki anaknya yang belum berumur 18 tahun atau belum melangsungkan perkawinan, kecuali apabila kepentingan anak itu menghendakinya.

Menurut Pasal 49 UU Perkawinan, kekuasaan orang tua dapat berakhir jika anak telah dewasa atau kawin atau dicabut kekuasaannya oleh Pengadilan. Kekuasaan orang tua dapat dicabut berdasarkan keputusan Pengadilan jika orang tua melalaikan (*grove verwaarlozing*) kewajibannya terhadap anaknya atau ia berkelakuan buruk (*slecht levens gedrag*) sekali. Kekuasaan orang tua yang dicabut ini tidak termasuk kekuasaan sebagai wali nikah, dan meskipun

⁶ *Ibid.*, hlm. 154.

kekuasaan orang tua telah dicabut kekuasaannya, mereka masih tetap berkewajiban untuk memberi biaya pemeliharaan kepada anak tersebut.⁷

Pencabutan kekuasaan orang tua terhadap anak dapat terjadi pada salah satu atau kedua orang tua dari anak yang permintaan pencabutan kekuasaannya dapat diajukan atas permintaan orang tua yang lain (ayah atau ibu), keluarga anak dalam garis lurus ke atas, saudara kandung yang telah dewasa atau pejabat yang berwenang.⁸

Dicabutnya kekuasaan orang tua akan mengakibatkan timbulnya suatu perwalian, sesuai dengan bunyi Pasal 50 ayat (1) UU Perkawinan yang menyatakan bahwa:

“Anak yang belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun atau belum pernah melangsungkan perkawinan, yang tidak berada di bawah kekuasaan orang tua, berada di bawah kekuasaan wali.”

Dalam tiap perwalian, hanya ada satu orang wali (Pasal 331 KUH Perdata), adapun anak yang di bawah perwalian yaitu:⁹

- a) Anak sah yang kedua orang tuanya telah dicabut kekuasaan sebagai orang tua.
- b) Anak sah yang orang tuanya telah bercerai
- c) Anak sah yang salah satu atau kedua orang tuanya telah meninggal dunia.
- d) Anak yang lahir di luar perkawinan.

⁷ Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 362.

⁸ *Loc. Cit.*

⁹ P.N.H. Simanjuntak, *Op. Cit.*, hlm. 156.

Perwalian tersebut mengenai pribadi anak yang bersangkutan maupun harta bendanya. Dalam UU Perkawinan hanya menyebutkan 1 (satu) macam wali yakni wali wasiat atau wali yang ditunjuk oleh satu orang tua yang menjalankan kekuasaan orang tua sebelum ia meninggal dengan surat wasiat atau lisan di hadapan 2 (dua) orang saksi (Pasal 51 ayat (2)). Seseorang yang telah diangkat menjadi wali, maka akan memiliki kewajiban-kewajiban yang melekat pada dirinya terhadap anak yang berada di bawah perwaliannya. Ketentuan yang mengatur tentang perwalian ini diatur juga dengan undang-undang.¹⁰

Anak-anak yang tidak berada di bawah kekuasaan orang tua mereka, hak-haknya maupun kesejahteraan belum tentu bisa terpenuhi secara baik dan wajar. Keadaan tersebut dapat berakibat pula anak menjadi terlantar. Kedudukan anak sebagai generasi muda yang akan meneruskan cita-cita luhur bangsa, calon-calon pemimpin bangsa di masa mendatang dan sebagai sumber harapan bagi generasi terdahulu, perlu mendapat kesempatan seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar baik secara rohani, jasmani, dan sosial.¹¹

Kesejahteraan anak merupakan tanggung jawab utama dari orang tua dalam lingkungan keluarga, akan tetapi jika hal itu tidak dapat terlaksana maka ada pihak lain yang dapat diserahi hak dan kewajiban tersebut, jika tidak ada lagi

¹⁰ Komariah, *Hukum Perdata Edisi Revisi*, UMM Press, Malang, 2004, hlm. 67.

¹¹ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dalam Sistem Peradilan Anak di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 33.

pihak yang dapat disertai hak dan kewajiban tersebut, maka tanggung jawab berada pada negara.¹²

Perwalian dapat dilakukan oleh seseorang dan atau suatu badan atau yayasan. Mengenai kewenangan badan hukum, dalam Pasal 355 ayat (2) KUH Perdata menyatakan bahwa badan-badan hukum tak boleh diangkat menjadi wali. Namun, hal tersebut berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 365 ayat (1) KUH Perdata yang menyebutkan bahwa dalam segala hal apabila hakim harus mengangkat seorang wali, maka perwalian itu dapat diserahkan dan diperintahkan kepada perkumpulan yang berbadan hukum dan bertempat kedudukan di Indonesia.¹³

Salah satu pihak yang dapat ditunjuk oleh hakim untuk melakukan perwalian adalah Panti Asuhan yang berperan sebagai lembaga yang mempunyai fungsi sosial bagi anak-anak yang memerlukan pengasuhan, bimbingan, perawatan, pendidikan dan upaya untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan anak dalam hal orang tua dari anak-anak tersebut tidak mampu menjamin tumbuh kembang anaknya secara wajar.

Pihak mana yang berwenang untuk mengasuh anak-anak yang orang tuanya tidak sanggup menjamin tumbuh kembang anak secara wajar, lebih lanjut ketentuan dalam Pasal 37 ayat (2) sampai dengan ayat (6) UU No. 17 Tahun 2016 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.

¹² Atika Farah, Yunanto, dkk, “*Pengaturan Pelaksanaan Perwalian oleh Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak Berdasarkan Hukum Perdata Indonesia*”, Diponegoro Law Journal, Volume 5, Tahun 2016, UNDIP, Semarang, hlm. 3.

¹³ *Loc. Cit.*

1 Tahun 2016 Tentang Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 (yang selanjutnya dalam penulisan ini disebut UU Perlindungan Anak), menetapkan bahwa pengasuhan anak dilakukan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan untuk itu. Pengasuhan anak oleh lembaga dapat dilakukan di dalam atau di luar Panti Sosial. Perseorangan yang ingin berpartisipasi dapat melalui lembaga-lembaga sosial yang mempunyai kewenangan untuk mengasuh anak-anak itu. Dalam hal lembaga pengasuhan anak berlandaskan agama, maka anak yang diasuh harus yang seagama dengan agama yang menjadi landasan lembaga yang bersangkutan. Adapun bila pengasuhan anak dilakukan oleh lembaga tersebut tidak berlandaskan agama, pelaksanaan pengasuhan anak harus memperhatikan agama yang dianut oleh anak yang bersangkutan.¹⁴

Panti asuhan yang bertindak sebagai wali (yang dimaksud perwalian disini adalah melaksanakan pengasuhan/pengasuhan saja) mempunyai kewajiban-kewajiban yang berkaitan dengan pemenuhan hak-hak dan kesejahteraan anak-anak asuhnya. Anak-anak yang kurang mampu, anak-anak yatim piatu, dan anak-anak terlantar merupakan anak-anak yang membutuhkan pelayanan kesejahteraan sosial dari Panti Asuhan yang dikelola oleh Pemerintah maupun masyarakat, sesuai dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Selanjutnya dalam penulisan ini disebut sebagai UU Kesejahteraan Anak) yang menentukan bahwa usaha kesejahteraan anak dilakukan oleh Pemerintah atau masyarakat.

¹⁴ Rachmadi Usman, *Op. Cit.*, hlm. 377-378.

Anak-anak yang diserahkan kepada Panti Asuhan akan mendapatkan perawatan, bimbingan, pendidikan, pengembangan dan rehabilitasi yang lebih baik dan memadai bagi pengembangan kepribadiannya sesuai dengan yang diharapkan sebagai bagian dari generasi penerus cita-cita bangsa dan sebagai insan yang akan turut serta aktif dalam pembangunan nasional. Adapun peran Panti Asuhan yaitu selaku pengganti keluarga dalam hal pengembangan kepribadian anak yang melingkupi aspek fisik, psikis maupun sosial yang bertujuan guna menyiapkan anak-anak asuh yang mandiri dan dapat bertanggung jawab baik dalam ekonomi, mental maupun sosial.

Dengan begitu, tugas Panti Asuhan sebagai wali sangatlah berat dan penuh tanggung jawab. Berdasarkan Pasal 51 UU Perkawinan, seorang wali harus beritikad baik dalam melaksanakan tugas perwaliannya, sebab anak yang berada di bawah perwaliannya tersebut bukanlah darah dagingnya sendiri. Hal tersebut dapat ditunjukkan dengan cara memberikan perhatian dan kasih sayang, serta pemeliharaan yang baik dalam hal pendidikan dan kesehatan.

Menurut Data Rekapitulasi Lembaga Kesejahteraan Sosial yang diperbarui pada Maret 2020 Dinas Sosial Kabupaten Kudus, terdapat 13 Panti Asuhan Anak yang bertugas dalam upaya pemenuhan hak-hak anak asuh di Kabupaten Kudus yaitu sebagai berikut:

No.	Nama LKSA/ Panti Asuhan	Alamat LKSA	No. SKT/BH
1.	Nurul Jannah	Jl Pramuka No. 23 Kudus	Djoko Sanjoto, SH / Nomor 30

			Tahun 2005
2.	Darul Muntamah	Jl. Dawe Gebog Km. 02 Cendono Kec. Dawe Kab Kudus	Lianty Achwas, SH / Nomor 21 Tahun 2007
3	Dzikrul Hikmah	Ds. Gondo Harum Dk. Telogo RT 01/02 Kec. Jekulo Kab. Kudus	Sari Nitiyudo, SH / Nomor 15 Tahun 2012
4.	Al-Aqsho	Jl. Gendang Sewu Loh Bakalan Krapyak RT 05/04 Kec. Kaliwungu Kab. Kudus	Sulchan Abdul Malik, SH / Nomor 42 Tahun 2007
5.	Aisyiyah	Jl. Kudus Jepara Prambatan Kidul RT 02/03 Kec. Kaliwungu Kab. Kudus	Nukman Muhammad, SH, MM Nomor C2- HT.01 03.A.165 Tahun 2004
6.	Kalimosodo	Dk. Dau Lor RT 06 RW 04	Sulchan Abdul Malik, SH No

			48/22-05-2008
7.	Darussalamah	Jurang RT 05 RW 03	Lianty Achwas, SH No. 05 Tahun 2008
8.	Darul Hadlonah Kudus	Jl. Pramuka No. 24 Kudus	Paiman, SH No. 23 Mei 2011
9.	Assa'idiyah	Jl. Mbah Hamzah Krapyak Kirig Mejobo Kudus	Ediarti, SH, M.Kn No. 1 22 Juli 2014
10.	Muhammadiyah Samsah	Jl. KH. Moch Arwani No 153 Singocandi Kudus	Patrialis Akbar, SH, MH AHU- 88.AH.01.07 2010
11.	Budi Luhur	Jekulo RT 02 RW 03 Jekulo Kudus	Suryanto, SH, M. Kn 12-08-2011 No. 22
12.	Melati	Jl. H.M. Subchan ZE No. 262 Kel. Purwosari Kec. Kota Kab. Kudus	Kemenkumham No. C_2825_HT.01.02 Tahun 2007
13.	Tunas Muria	Ds. Mijen RT 10 RW 03 Kec. Kaliwungu Kab. Kudus	Saraswati Retno Puspitasari No. 8 Tahun 2013

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Rabu, tanggal 11 Maret 2020 yang diperoleh dari Bapak Bambang Widiharto selaku Kasie. Pemberdayaan Kelembagaan Sosial dan Bapak Ridwan selaku pekerja sosial dari Dinas Sosial Kabupaten Kudus, bahwa Panti Asuhan dalam melaksanakan tugasnya masih menghadapi beberapa permasalahan, diantaranya yaitu masalah kebersihan, sarana-prasarana dan juga masalah internal pribadi si anak asuh tersebut.¹⁵

Hasil pra-penelitian yang dilakukan Penulis di beberapa Panti Asuhan di Kabupaten Kudus seperti di Panti Asuhan Aisyiyah, Panti Nurul Jannah, Panti Panti Darul Hadlonah, dan Panti Melati menunjukkan bahwa proses pelaksanaan perwalian dengan tata cara dan syarat yang mereka tetapkan sendiri dan mengenai proses perwalian tersebut tidak dapat memenuhi syarat yang terdapat di dalam UU Perkawinan, yakni salah satunya adalah dengan cara penunjukan Hakim atau Pengadilan.

Meskipun hasil pra-penelitian menunjukkan tidak dapat dipenuhinya syarat penunjukan Hakim, tetapi sudah banyak Panti Asuhan di Kabupaten Kudus yang telah mendapatkan akreditasi A dari Dinas Sosial yang berarti Panti Asuhan tersebut sudah sangat baik dalam mengelola Panti Asuhan mereka. Hal inilah yang kemudian menimbulkan pertanyaan mengapa Panti Asuhan dapat mendapatkan akreditasi sedangkan ada syarat dalam pelaksanaan prosedur Perwalian yang belum terpenuhi.

¹⁵ Bambang Widiharto, "Wawancara Pribadi", Kasie. Pemberdayaan Kelembagaan Sosial, 11 Maret 2020, Dinas Sosial, Kudus.

Mengingat begitu besarnya tanggung jawab dan pentingnya peran Panti Asuhan terhadap pemenuhan hak-hak dan kesejahteraan anak, maka berdasarkan uraian tersebut untuk memahami dan memperoleh gambaran yang lebih lanjut mengenai pelaksanaan perwalian anak pada Panti Asuhan dan upaya pemenuhan hak-hak anak asuhnya di Kabupaten Kudus, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul: **“PELAKSANAAN PERWALIAN ANAK DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM PANTI ASUHAN TERHADAP PEMENUHAN HAK-HAK ANAK ASUH DI KABUPATEN KUDUS”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah prosedur pelaksanaan perwalian anak pada Panti Asuhan di Kabupaten Kudus?
2. Bagaimanakah tanggung jawab hukum Panti Asuhan dalam upaya pemenuhan hak-hak anak asuh di Kabupaten Kudus?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk memahami dan menganalisis prosedur pelaksanaan perwalian anak pada Panti Asuhan di Kabupaten Kudus.
2. Untuk memahami dan menganalisis tanggung jawab hukum Panti Asuhan dalam upaya pemenuhan hak-hak anak asuh di Kabupaten Kudus.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian mengenai Pelaksanaan Perwalian Anak Dan Tanggung Jawab Hukum Panti Asuhan Terhadap Pemenuhan Hak-Hak Anak Asuh di

Kabupaten Kudus ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan secara teoritis dan praktis.

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pada pengembangan dan kemajuan di bidang ilmu pengetahuan khususnya ilmu Hukum Perdata.

2. Kegunaan Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran, terutama kepada Dinas Sosial dan Panti Asuhan dalam hal upaya pemenuhan hak-hak anak asuh di Kabupaten Kudus.

E. Sistematika Penulisan

Gambaran secara menyeluruh mengenai sistematika penulisan skripsi ini dijelaskan secara singkat sistematika penulisan dari Bab I sampai dengan Bab V. Sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang permasalahan yang memuat latar belakang masalah yang akan diteliti. Selain itu juga terdapat rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi tinjauan pustaka mengenai tinjauan umum tentang anak yang meliputi pengertian anak, hak-hak anak dan macam-macam anak, tinjauan umum tentang tanggung jawab hukum, tinjauan umum tentang perwalian yang meliputi pengertian dan pengaturan perwalian, macam perwalian, syarat penunjukan wali, tata cara penunjukan wali, kewajiban seorang wali dan pencabutan kekuasaan wali, serta tinjauan umum tentang panti asuhan yang meliputi pengertian panti asuhan dan fungsi panti asuhan.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini memuat mengenai metode yang digunakan untuk penelitian yang akan dijelaskan yang terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian metode penentuan sampel, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan penyajian data serta metode analisis data,

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini berisi pembahasan dan ulasan mengenai prosedur pelaksanaan perwalian anak pada Panti Asuhan di Kabupaten Kudus, tanggung jawab hukum Panti Asuhan serta upaya pemenuhan hak-hak anak asuh oleh Panti Asuhan di Kabupaten Kudus.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran-saran yang merupakan masukan dari peneliti dalam rangka menyumbangkan ilmu yang peneliti peroleh selama ini.