

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Untuk kelangsungan hidup, suatu negara membutuhkan generasi penerus yang akan melanjutkan cita-citanya. Pada pemudalah tumpuan harapan itu dapat terlaksana, sehingga negara selalu berusaha untuk dapat memberikan yang terbaik bagi mereka. Dalam usaha untuk membentuk generasi yang trampil dan cerdas, pada mereka telah diberikan perhatian yang cukup sejak anak-anak.

Telah diketahui bersama bahwa dalam kenyataan yang ada tidak semua orang tua mampu memenuhi kebutuhan anak sesuai dengan kebutuhan pokok mereka. Kebutuhan pokok itu antara lain kesehatan, pendidikan dan pembinaan/pembentukan kepribadian anak. Bagi keluarga mampu, mendidik dan membesarkan anak bukan merupakan kesulitan, tetapi bagi mereka yang tidak mampu ini, negara bertanggung jawab akan pemeliharaannya. Hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945, adapun pasal tersebut menentukan bahwa "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara".

Selain Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945, kesejahteraan anak juga diperhatikan secara khusus hal ini terlihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang tersebut menentukan bahwa "Usaha kesejahteraan anak adalah usaha

kesejahteraan sosial yang ditujukan untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan anak terutama terpenuhinya kebutuhan pokok anak”.

Arif Gosita juga memberikan uraian tentang kesejahteraan anak.¹ Beliau berpendapat bahwa kesejahteraan anak adalah hak asasi anak yang harus diusahakan bersama, bersama di sini dalam artian pemerintah dengan masyarakat. Dengan kata lain pengadaan kesejahteraan anak merupakan suatu kewajiban asasi setiap anggota masyarakat yang harus disadarkan pada setiap masyarakat.²

Untuk melaksanakan hal itu pemerintah memberikan kesempatan yang luas pada masyarakat untuk ikut berpartisipasi secara aktif membantu anak-anak yang orang tuanya kurang mampu. Seperti anak yatim, yatim piatu atau anak terlantar. Bentuk bantuan dari anggota masyarakat itu dapat secara perorangan ataupun dengan bentuk organisasi/yayasan. Bantuan perorangan itu dapat menjadi orang tua asuh bagi mereka, sedangkan bentuk yayasan itu antara lain mendirikan Panti Asuhan.

Dengan berdirinya panti-panti asuhan maka anak-anak yang kurang terpenuhi kebutuhan pokoknya dalam keluarga, mendapat perhatian yang cukup dari panti asuhan. Selama mereka tinggal di panti asuhan, maka panti asuhanlah yang akan bertindak sebagai walinya.

Mengenai perwalian telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya penulis singkat Undang-Undang Perkawinan). Dalam undang-undang tersebut selain diatur tentang perwalian,

¹ Arif Gosita. *Masalah Perlindungan Anak*. Akademika Pressindo, Jakarta, 1980, hlm. 21.

² Ibid, hlm. 33

juga diatur ketentuan mengenai : Dasar Perkawinan, Perjanjian, Perkawinan, Pencegahan Perkawinan, Batalnya Perkawinan, Perjanjian Perkawinan. Hak dan kewajiban suami istri, harta benda dalam perkawinan, putusnya perkawinan serta akibat-akibatnya, kedudukan anak. Hak dan kewajiban antara orang tua dan anak. Setelah berlakunya Undang-Undang Perkawinan maka ketentuan mengenai perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan bagi seluruh warga Indonesia hanya berlaku Undang-Undang Perkawinan tersebut sejauh telah ditentukan didalamnya. Hal ini dapat disimpulkan dari Pasal 66 Undang-Undang Perkawinan. Ketentuan mengenai perwalian yang diatur dalam Undang-Undang Perkawinan tersebut meliputi :

- Batasan usia anak yang berada di bawah perwalian.
- Isu perwalian.
- Penunjukan perwalian.
- Tanggung jawab wali.
- Pencabutan kekuasaan wali.
- Sanksi yang ditujukan bagi wali.

Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan secara efektif dimulai pada tanggal 1 Oktober 1975, bersamaan dengan mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Hal ini dapat disimpulkan dari Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Dalam peraturan pemerintah inilah diberikan pengaturan lebih lanjut ketentuan-ketentuan Undang-Undang Perkawinan.

Tetapi ternyata di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yang merupakan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan tidak diberikan pengaturan lebih lanjut semua hanyalah ketentuan tentang pencatatan perkawinan, tata cara perkawinan, akta perkawinan, pembatalan waktu tunggu dan beristri lebih dari seorang. Sedangkan ketentuan mengenai harta benda dalam perkawinan, kedudukan anak, hak dan kewajiban antara orang tua dan anak serta perwalian tidak diatur lebih lanjut. Hal ini menimbulkan kesulitan karena ketentuan-ketentuan yang tidak diatur juga merupakan ketentuan yang tidak kalah pentingnya dalam hukum keluarga, misalnya tentang perwalian.

Perwalian dalam Undang-Undang Perkawinan tercantum pada Bab XI pasal 50 sampai dengan pasal 54. Anak yang belum dewasa masih memerlukan bimbingan dan asuhan, sehingga jika orang tua tidak mampu untuk mengasuh sendiri anak-anaknya maka akan timbul perwalian pada pihak lain. Oleh karena Undang-Undang Perkawinan tidak mengatur secara lengkap tentang perwalian, maka berdasarkan pasal 66 Undang-Undang Perkawinan dapat ditafsirkan bahwa peraturan yang telah ada yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (sehingga penulis singkat K.U.H.Perdata), Hukum Adat dan lain-lain. Dapat diberlakukan sepanjang belum diatur oleh Undang-Undang Perkawinan.

Menurut K.U.H.Perdata, perwalian dapat timbul karena beberapa sebab, yaitu : karena meninggalkan salah satu dari kedua orang tua, diangkatnya seorang wali oleh salah satu orang tua yang menjalankan

kekuasaan orang tua atau wali, juga karena diangkatnya seorang wali oleh Hakim Pengadilan Negri.

Sedangkan menurut Undang-Undang perkawinan, mengenai terjadinya perwalian ditentukan dalam pasal 51 ayat 1, pasal tersebut menentukan bahwa "Wali dapat ditunjuk oleh satu orang tua yang menjalankan kekuasaan orang tua, sebelum ia meninggal, dengan surat wasiat atau dengan lisan dihadapan 2 (dua) orang saksi".

Selanjutnya mengenai isi perwalian diatur dalam pasal 50 ayat 2 Undang-Undang Perkawinan. Dalam pasal ini ditentukan bahwa "perwalian itu mengenai pribadi anak yang bersangkutan maupun harta bendanya". Dalam menunjuk wali sebaiknya diambil dari keluarga atau kerabat anak tersebut. Hal ini ditentukan dalam pasal 51 ayat 2, tetapi sering juga terjadi bahwa keluarga anak tersebut tidak ada atau tidak diketahui, dan jika ada keadaannya tidak memungkinkan untuk memelihara maka itu sehingga akan ditunjuk orang lain untuk dijadikan wali. Dalam penunjukan tersebut, hakim dapat mengangkat perorangan ataupun yayasan sebagai wali. Untuk pengangkatan yayasan sebagai wali hal itu sesuai dengan ketentuan pasal 365 K.U.H.Perdata. Tetapi dalam praktek yayasan, dalam hal ini Panti Asuhan, sebagai wali tidak harus dengan penetapan hakim. Karena anak-anak tersebut hanya diserahkan oleh orang tua atau keluarganya.

Mengenai perwalian oleh yayasan atau lembaga sosial, dalam hal ini yang akan menjadi obyek penelitian adalah Panti Asuhan. Panti Asuhan yang dimaksud mengasuh anak-anak yang berusia 5-21 tahun. Anak-anak tersebut

berada di Panti Asuhan karena keluarganya tidak mampu mengasuhnya. Disini kemiskinan merupakan faktor utama penempatan anak di Panti Asuhan. Anak-anak tersebut terdiri dari anak yatim, yatim piatu dan anak terlantar.

Yang dimaksud anak yatim atau yatim piatu adalah anak-anak yang sudah tidak mempunyai salah satu atau kedua orang tuanya lagi, sehingga mengalami kesulitan dalam pengembangan pribadinya maupun dalam memenuhi kebutuhan materinya. Sedangkan yang dimaksud anak terlantar adalah anak yang tidak terurus atau tidak dipelihara karena kelalaian orang tuanya dalam memenuhi kewajiban, sehingga kebutuhan anak tidak terpenuhi dengan wajar baik secara rohani, jasmani maupun sosial, dan mengalami hambatan dalam pertumbuhan dan pengembangan kepribadiannya.

Perwalian terhadap anak yatim, yatim piatu dan anak terlantar ini, jika ditinjau sesuai dengan ketentuan pasal 359 ayat 2 dan 3 K.U.H.Perdata. Dari pasal tersebut tersimpul bahwa jika orang tua untuk sementara waktu tidak dapat melakukan kekuasaan orang tua atau perwalian akan diangkat seorang wali, begitu pula jika keberadaan atau tempat tinggal bapak dan ibunya tidak diketahui. Terhadap mereka dalam pelaksanaannya akan diberikan perwalian yang sama. Wali, dalam hal ini Panti Asuhan, akan mengasuh dan membimbing anak-anak asuhannya tanpa membedakan asal-usul anak.

B. Identifikasi Masalah

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 telah dirumuskan dengan jelas bahwa cita-cita bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

Indonesia, yaitu mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial untuk mewujudkan cita-cita tersebut bangsa Indonesia melaksanakan program pembangunan nasional dalam aspek kesejahteraan anak-anak terlantar yang dilakukan secara bertahap. Hakekatnya pembangunan manusia seutuhnya aspek kesejahteraan anak baik lahir maupun batin.

Untuk menghadapi masalah kependudukan di Indonesia serta mengingat betapa pentingnya faktor kesejahteraan anak terlantar dimana bangsa Indonesia masih banyak anak-anak terlantar, fakir miskin, salah asuh, broken home sehingga dapat menghambat pembangunan. Adanya lembaga Panti Asuhan untuk memberikan pelayanan yang berdasarkan profesi pekerjaan sosial kepada anak terlantar dengan membantu dan membimbing mereka ke arah perkembangan pribadi yang wajar serta kemampuan keterampilan kerja, sehingga mereka menjadi anggota masyarakat yang dapat hidup layak dan penuh tanggung jawab baik dirinya, keluarga maupun masyarakat dan menciptakan akhlak yang baik.

Selanjutnya dalam pengangkatan atau perwalian anak pada Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal diperlukan hukum yang menunjang. Adapun perwalian adalah pengawasan terhadap anak yang di bawah umur tidak berada di bawah kekuasaan orang tua serta pengurusan benda atau kekayaan anak tersebut diatur oleh Undang-Undang yang berlaku.

Mengingat kesejahteraan anak-anak terlantar dapat terangkat, panti asuhan mempunyai peranan penting sebagai unsur pengganti keluarga. Pada pengangkatan atau perwalian anak asuh tersebut dibutuhkan Hukum Yuridis yang menunjang sehingga kedua belah pihak mempunyai tanggung jawab sebagaimana mestinya.

Bertitik tolak dari hal-hal tersebut di atas dan berbagai hambatan yang mempengaruhi dalam perwalian, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana peraturan hukum (perundang-undangan) yang mengatur tentang perwalian baik ditinjau dari hukum perdata maupun KHI ?
2. Bagaimana pelaksanaan perwalian dan pengangkatan anak di Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal ?
3. Permasalahan apa yang timbul di dalam Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal dan bagaimana solusinya ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan utama yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui peraturan hukum (perundang-undangan) yang mengatur tentang perwalian baik ditinjau dari hukum perdata maupun KHI.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan perwalian pengangkatan anak di Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal.

3. Untuk mengetahui permasalahan yang timbul di dalam Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal dan solusinya.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dapat berguna untuk elemen pemerintah ataupun instansi yang terkait terutama Panti asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal sebagai masukan mengenai pelaksanaan hukum-hukum dalam perwalian agar dapat bertanggung jawab sebagaimana mestinya.

E. Metode Penelitian

Pengertian Metodologi

Di dalam memecahkan suatu masalah, senantiasa digunakan metode tertentu yang sesuai dengan masalah yang dibahas. Dengan metode tertentu yang telah dipilih itu, akan dihadapkan suatu hasil pembahasan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenaran ilmiahnya.

Metodologi penelitian hukum mempunyai ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya, karena ilmu hukum dapat dibedakan dari ilmu-ilmu pengetahuan tertentu di luar ilmu hukum menganggap penelitian hukum bukan merupakan suatu penelitian bersifat ilmiah.

Berdasarkan pada pengertian metodologi research di atas maka untuk melakukan suatu penelitian atau research akan digunakan juga metodologi

tertentu untuk mendapatkan data atau untuk menganalisa data. Adapun metode-metode yang akan digunakan atau dibahas meliputi :

- 1) Metode Pendekatan.
- 2) Spesifikasi Penelitian.
- 3) Metode Populasi dan Sample.
- 4) Metode Pengumpulan Data.
- 5) Metode Analisa Data.

1. Metode Pendekatan

Dalam mengadakan penelitian ini digunakan metode pendekatan Yuridis Sosiologis. Pada pendekatan Yuridis, dimaksudkan untuk dapat memahami makna dari peraturan hukum yang berlaku pada suatu perwalian yang akan diterapkan pada Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal, dimana diperlukan pengetahuan secara mendalam mengenai hukum baik secara agama maupun secara umum. Pada pendekatan sosiologis, dimaksudkan untuk dapat mengetahui sejauh mana anak asuh dapat menerapkan atau mentaati serta menggunakan peraturan-peraturan yang ada, serta bagaimana kebiasaan dari pihak pengurus dapat menerapkan sebagaimana mestinya. Dengan mengadakan pendekatan secara mendalam dapat diketahui kebiasaan-kebiasaan peraturan yang diterapkan, maka dalam mengadakan penelitian akan terasa mudah, karena kedua belah pihak dapat membantu berhasilnya penelitian.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian tinjauan Yuridis masalah perwalian pada Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal adalah termasuk penelitian deskripsi, yaitu yang bertujuan untuk melukiskan realitas yang ada.³ Pada penelitian ingin mengetahui sejauh mana hukum perwalian yang diterapkan dan dapat diambil suatu kesimpulan yang berlaku secara agama maupun umum.

Ciri-ciri Metode deskripsi adalah sebagai berikut :

1. Memutuskan diri pada pemecahan masalah perwalian baik dari segi agama maupun segi umum pada kedua belah pihak baik anak asuh maupun pihak pengurus.
2. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.

Ciri-ciri lainnya adalah sama seperti pada setiap metodologi penelitian, yaitu untuk memperoleh hasil penelitian yang mendekati sempurna.

3. Metode Penarikan Sample

Populasi atau universe adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti.⁴ Dalam kesempatan ini penulis mengambil beberapa masalah yang terdiri sejauh mana hukum perwalian pada Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal diterapkan baik ditinjau dari segi agama maupun segi umum.

³ Prof. Drs. Soetrisno Hadi. *Metodologi Research*. Yogyakarta, 1985 hlm.5.

⁴ Prof. Ronny Hanitji Soemitro, SH. *Metodologi Penelitian Hukum*. Ghalia Indonesia, hlm. 44.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan *purposive non sampling* yaitu memilih sample yang diusahakan sedemikian rupa dapat memperoleh data yang tepat. Dalam metode ini tidak semua individu dalam populasi mendapat kesempatan yang sama untuk diambil sebagai sample.

Supaya pengambilan sample dapat mewakili seluruh maka penulis mengambil responden dengan menanyakan pada salah satu pengurus Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal sebagai sumber responden.

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam hal ini metode pengumpulan data penulis menggunakan metode-metode sebagai berikut :

1. Observasi atau pengamatan

Yaitu mengadakan pengamatan secara langsung pada obyek penelitian dengan pengamatan langsung di Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal yang ditinjau dari hukum Yuridis baik ditinjau dari segi agama maupun hukum negara untuk mengentaskan atau pengangkatan anak asuh.

2. Wawancara atau interview

Yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan para responden. Wawancara atau interview ini sangat mutlak dipergunakan, karena dengan wawancara akan didapat data yang langsung dari sumbernya, yaitu pengurus Panti Asuhan tersebut sebagai sumber data.

3. Studi Kepustakaan

Yaitu dengan mempelajari literatur-literatur atau pendapat para pengurus mengenai pengangkatan atau perwalian serta mempelajari dokumen-dokumen yang ada pada Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal, sehingga akan di dapat suatu data memuaskan antara teori dan prakteknya.

5. Metode Analisa Data

Metode analisa data yang digunakan untuk menganalisa data yang diperoleh selama penelitian adalah secara kualitatif, yaitu untuk mengambil suatu kesimpulan yang mencerdaskan ketajaman dalam membuat data-data yang berdasarkan data yang diperoleh. Dengan data diskriptif analisa yaitu apa yang ditanyakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata untuk diteliti dan diperiksa serta dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Analisa data ini dilaksanakan dengan dasar bantuan ilmu hukum dan dibantu dengan ilmu-ilmu lain seperti analisa ilmu sosial dan ilmu agama. Dengan menganalis data tersebut, maka kemudian hasilnya dilaporkan dalam bentuk skripsi.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini disusun sebagai berikut :

Bab I : Dalam bab ini penulis menguraikan secara umum hal yang berhubungan dengan (A) Latar Belakang, (B) Identifikasi Masalah,

(C) Tujuan Penelitian, (D) Kegunaan Penelitian, (E) Metode Penelitian, (F) Sistematika Penulisan.

Bab II : Menguraikan Introduksi Teori yang menguraikan secara Sistematis mengenai (A) Pengertian Perwalian, (B) Sejarah Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal, (C) Dasar Hukum Pendirian Panti Asuhan, (D) Pandangan Hukum Perwalian, (E) Syarat-syarat Perwalian, (F) Peraturan dalam Perwalian.

Bab III : Berisi mengenai uraian tentang hasil penelitian, data dari obyek yang diteliti :

I. Pengumpulan data : (A) Peraturan Hukum (Perundang-undangan) yang mengatur tentang perwalian baik ditinjau dari hukum perdata, maupun KHI, (B) Pelaksanaan perwalian dan pengangkatan anak di Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal, (C) Permasalahan yang timbul di dalam Panti Asuhan Anak Yatim Piatu DAARUL HADLONAH YKMNU Kendal dan solusinya.

II. Analisa Data.

Bab IV : Penutup; yang terdiri dari (A) Kesimpulan, dan (B) Saran.