

Praktik Adopsi Anak dan Peran Pekerja Sosial dalam Proses Adopsi Anak di Daerah Istimewa Yogyakarta

The Practice of Adopting Children and the Role of Social Workers in the Process of Adopting Children in the Special Region of Yogyakarta

Nina Mariani Noor¹ dan Ro'fah²

Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta,

Jl. Laksda Adisucipto, Papringan, Caturtunggal, Kec. Depok, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281

email : nina.noor@uin-suka.ac.id, mobile: +6281325765410

tanggal di terima 03 Maret 2019 tanggal di perbaiki 10 Juni 2019 tanggal di setuju 22 Agustus 2019

Abstract

In Indonesia the adoption of children has been regulated according to Law Number 23 of 2002 and the following regulations such as Government Regulation Number 54 of 2007 concerning Implementation of Child Adoption (PP Adoption) and Minister of Social Affairs Regulation Number 110 of 2009. Prospective Foster Parents (COTA) must follow the process and adoption procedures as per the regulation. In reality, many cases of adoption violate existing rules. Using qualitative research, this paper attempted to describe and explore the practice of adoption in the city of Yogyakarta and the role of social workers in the practice. The results of the study showed that there were several issues that arouse such as the legal dualism between the district court and the religious court, administrative problems and religious differences between COTA and children. Research also showed that social workers played administrative roles, advocates and mediators. Local governments should make regional regulations that determine where the adoption process is tried so that legal dualism does not occur, while social workers need to be more thorough and active in assisting the adoption process.

Keywords: *child adoption; social worker; sakti peksos; Yogyakarta*

Abstrak

Di Indonesia adopsi anak sudah diatur berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2002 dan peraturan di bawahnya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak (PP Adopsi) serta Peraturan Menteri Sosial Nomor 110 Tahun 2009, Calon Orang Tua Asuh (COTA) harus mengikuti proses dan prosedur adopsi sebagaimana peraturan tersebut. dalam kenyataannya banyak kasus adopsi yang menyalahi aturan yang ada. Dengan menggunakan penelitian kualitatif, tulisan ini mencoba mendeskripsikan dan mengeksplorasi praktik adopsi di Kota Yogyakarta dan peran pekerja sosial dalam praktik tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada beberapa isu yang muncul seperti dualisme hukum antara pengadilan negeri dan pengadilan agama, permasalahan administratif dan perbedaan agama antara COTA dengan anak. Penelitian juga menunjukkan bahwa pekerja sosial memainkan peran administratif, advokat dan mediator. Pemerintah daerah sebaiknya membuat peraturan daerah yang menentukan di mana proses adopsi disidangkan agar tidak terjadi dualisme hukum, sedangkan pekerja sosial perlu lebih teliti dan aktif dalam pendampingan proses adopsi.

Kata Kunci: *adopsi anak; pekerja sosial; sakti peksos; Yogyakarta*

A. Pendahuluan

Adopsi anak menjadi alternatif bagi pasangan yang sudah lama menikah dan belum mempunyai anak atau yang kemungkinan besar tidak

dapat mempunyai anak secara biologis. Dalam Islam, *Tabanni* (adopsi) yaitu pengangkatan anak orang lain untuk dijadikan, diperlakukan, diakui sebagai anak sendiri yang dalam hukum

¹ Dosen di Interdisciplinary Islamic Studies, Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, Jl. Marsda Adisucipto Yogyakarta,

² Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, Jl. Marsda Adisucipto Yogyakarta.

perundang-undangan, hukum Islam maupun hukum adat diperbolehkan asalkan tidak memutuskan hubungan nasab dengan orang tua kandungnya dan menjadikan anak tersebut sederajat dengan kedudukan anak kandung baik dari segi nasab, muhrim, maupun hak waris, apalagi dalam hal perwalian.

Indonesia telah mengatur tata cara adopsi anak yang sesuai dengan hukum, termaktub dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak) dengan peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak (PP Adopsi) dan dijelaskan lebih rinci dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 110 Tahun 2009 tentang Persyaratan Pengangkatan Anak.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak proses adopsi yang tidak sesuai dengan prosedur resmi maupun prosedur adat setempat dan tidak tercatat. Hal ini dapat membawa implikasi yang tidak bagus untuk anak adopsi. Selain itu Satuan Bakti Pekerja Sosial (Sakti Peksos) dilibatkan dalam pendampingan proses adopsi anak yang diatur dalam undang-undang.

Penelitian mengenai pengangkatan (adopsi) anak telah banyak dilakukan dari berbagai segi dan tinjauan, di antaranya mengenai praktik proses adopsi, hak waris, dan perlindungan hukum anak angkat.

Studi lain yang berkaitan dengan pengangkatan anak adalah hak waris anak angkat. Studi ini antara lain dilakukan oleh Alfun Ni'matil Husna (2008) dan Endang Sinta Rahmadani (2007). Husna melihat Status Kewarisan Anak Angkat menurut Hukum Islam dan Hukum Perdata di Indonesia, dan menemukan bahwa adanya

ketentuan dalam hukum Islam yang menyatakan bahwa status anak angkat itu tidak dapat disamakan dengan anak kandung sehingga dia tidak dapat menerima harta warisan dari orang tua angkatnya. Meskipun demikian, anak angkat tersebut berhak mendapatkan wasiat dari orang tua angkatnya dengan ketentuan tidak

boleh lebih dari sepertiga harta kekayaan orang tua angkat. Menurut KUH Perdata dinyatakan bahwa anak angkat sebagai anggota keluarga dapat memperoleh harta warisan dari orang tua angkatnya berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku (*ab intestato*) ataupun dengan adanya surat wasiat (*testament*).”

Rahmadani (2007) melakukan Studi Kasus Putusan PN. Wates mengenai Tinjauan Hukum Islam Terhadap Hak Waris. Berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Wates, hakim telah mengambil keputusan bahwa penggugat dalam hal ini benar-benar anak angkat, sehingga berhak atas harta peninggalan dari orang tua angkat penggugat yang berupa harta gono gini.

Nor Mohammad Abdoeh (Abdoeh, 2015) melakukan studi mengenai hibah bagi anak angkat. Dalam penelitian pustakanya ia menyatakan bahwa sebuah kesinambungan hukum dan dualisme sebuah hukum yang saling terkait antara fenomena yang terjadi di masyarakat dan aturan hukum yang ada dalam kompilasi hukum Islam dan hadis dalam menyelesaikan sebuah polemik. Dia menyimpulkan bahwa penghibahan harta kepada anak angkat haruslah ada batasannya dan harus memperhatikan dan mempertimbangkan kemaslahatan dari keluarga atau keturunannya. Pelaksanaan hibah kepada anak angkat pada zaman Rasulullah SAW dan pada era sekarang yang terjadi di Purbalingga berdasarkan putusan pengadilan sangatlah berbeda konteks yang menjadikan berbedanya pelaksanaan hibah.

Anak angkat sebagaimana layaknya seorang anak juga berhak mendapatkan perlindungan hukum. Ada beberapa penelitian yang menekankan pada hal ini. Muhammad Iqbal (2015) dalam studi kasusnya pada anak angkat yang menjadi anak kandung dalam kutipan kelahiran anak di Dusun Ambarukmo, Caturtunggal, Depok, Sleman, Yogyakarta, menemukan bahwa status dan kedudukan anak angkat yang menjadi anak kandung pada studi kutipan Akta Kelahiran di Dusun Ambarukmo Caturtunggal Depok Sleman dalam Hukum Islam dan hukum Positif status dan kedudukannya tidak berubah

menjadi anak kandung dan tetap sebagai anak angkat meskipun dalam akta kelahiran anak angkat tersebut berstatus anak kandung.

Farida Nur Hayati (2008), dalam studinya mengenai Hak Asuh (Hadanah) Anak Angkat Akibat Perceraian Orang Tua Angkat Dalam Perspektif Hukum Islam, menemukan bahwa Kompilasi Hukum Islam mendudukkan “anak angkat sama dengan anak kandung yaitu sama-sama mendapatkan hadanah, kecuali dalam hal nasab sehingga tidak mendapatkan waris, kecuali wasiat wajib bagi anak angkat sebagaimana tercantum sepertiga saja, dengan demikian apa yang terjadi pada anak angkat sama halnya dengan anak kandung sesuai dalam hal hak pemeliharaan anak selama anak angkat tersebut di bawah umur maka hak diberikan pada ibu angkat, jika telah dewasa atau cukup umur sang anak angkat boleh memilih ingin ikut dengan siapa, meskipun demikian semua biaya pemeliharaan anak angkat tersebut dibebankan kepada ayah angkat”.

Matuankotta (2011) menyatakan bahwa untuk memberikan perlindungan hukum kepada anak angkat serta untuk memberikan kejelasan status hukum bagi anak angkat maka pemerintah telah berkomitmen melalui penerbitan kutipan akta pencatatan pengangkatan anak sebagai bukti legalitas bagi seorang anak angkat. Dengan bukti legalitas ini, seorang anak angkat mendapatkan haknya sebagaimana anak kandung. Studi mengenai proses adopsi meliputi proses dan tahapan yang dilalui maupun proses di pengadilan.

Slamet Priyanto (Priyanto, 2012) juga melakukan studi tentang pengangkatan anak dalam tinjauan hukum Islam dengan menggunakan data diperoleh dari dokumentasi putusan tentang pengangkatan anak Nomor 067/PdtP/2010/PA.Btl di Pengadilan Agama Bantul. Slamet, dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, menyimpulkan bahwa pertimbangan hukum majelis hakim Pengadilan Agama Bantul dalam putusan pengangkatan anak telah sesuai dengan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengangkatan anak, sedangkan dalam

perspektif hukum Islam, pengangkatan anak memang diperbolehkan selama hal tersebut tidak bertentangan dengan hukum Islam, demi kemaslahatan anak dan pihak-pihak yang terkait dengan pengangkatan anak tersebut.

Ahmad Hisbul Waton (2003), dalam penelitiannya Mengenai Adopsi Anak Menurut Hukum Islam Dan UU RI No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, menjelaskan, memaparkan menguraikan dan membandingkan data yang diperoleh mengenai hukum anak adopsi menurut hukum Islam dan UU RI Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Dia kemudian menyimpulkan bahwa Hukum Islam tidak mengenal adopsi, tetapi hanya mengenal pengangkatan anak untuk memberikan kesejahteraan, pemeliharaan, serta mendidik dengan penuh perhatian dan kasih sayang seperti halnya anak sendiri tanpa memberikan status sebagai anak kandung sendiri, anak angkat berhak mendapatkan wasiat wajibah 1/3 dari harta ayah angkatnya. Konsep pengangkatan anak dalam UUPA sama seperti hukum Islam, yaitu untuk memberikan kesejahteraan, pendidikan, merawat tanpa membedakan rasa kasih sayang dengan anak sendiri dan tidak memutuskan hubungan nasabnya, namun ada perbedaan dalam pasal 39 angka (5) terkait pengangkatan anak yaitu pengangkatan anak yang belum berakal agamanya disamakan dengan agama mayoritas penduduk, hal ini apabila terjadi di masyarakat yang berpenduduk non muslim tentu bertentangan dengan hukum Islam.

Sedikit berbeda dengan Waton, Ita Dwi Indrayati (2007), dalam penelitiannya di Dinas Sosial Propinsi DIY, menyatakan bahwa dalam prosedur adopsi anak di Dinas Sosial Propinsi DIY masih ada yang belum sesuai dengan kerangka syar'i. Pertama ketika anak diserahkan oleh orang tua kandungnya ke Dinas Sosial Propinsi DIY untuk diadopsi orang tua angkat menjadi putus dengan orang tua kandungnya. Kedua, dalam akta kelahiran di belakang nama anak angkat adalah nama orang tua angkatnya bukan orang tua kandungnya. Ketiga, untuk anak yang tidak diketahui agamanya Dinas

Sosial Propinsi DIY memberikan kelonggaran bagi yang mengangkatnya baik itu orang Muslim atau non Muslim. Hal ini dapat berakibat berpindahnya agama anak angkat.

Endang Sri Utami (2014), melakukan studi terhadap proses pengangkatan anak sebagai upaya pemenuhan hak anak di Yayasan Sayap Ibu Yogyakarta. Endang menemukan bahwa pelaksanaan pengangkatan anak di Yayasan Sayap Ibu meliputi beberapa tahap yaitu: tahap permohonan ijin pengasuhan anak, tahap penelitian kelayakan, tahap izin pengasuhan anak, tahap izin pengangkatan anak, tahap permohonan penetapan izin pengangkatan anak di Pengadilan, tahap pemeriksaan Pengadilan dan tahap putusan Pengadilan.

Masih berkait dengan proses pengangkatan anak, Muhammad Ahsin Makhrus (2009) dalam studinya tentang Fungsi Dan Peran Saksi Dalam Pembuktian Perkara Pengangkatan Anak Di PA Yogyakarta dari tinjauan hukum Islam menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 memberikan kewenangan baru pada Pengadilan Agama berkait dengan penetapan asal usul anak dan pengangkatan anak (adopsi). Kewenangan itu diatur dalam penjelasan Pasal 49 huruf a butir 20, yang menyebutkan bahwa Pengadilan Agama berwenang mengadili penetapan asal usul seorang anak dan penetapan pengangkatan anak berdasarkan hukum Islam. Mengenai Saksi, dia berfungsi dalam pembuktian perkara pengangkatan anak di PA Yogyakarta adalah sebagai seseorang yang membuktikan tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan orang tua anak dan anak yang bersangkutan, sedangkan peran saksi adalah membuktikan faktor-faktor yang menunjang bahwa Pemohon itu layak sebagai orang tua angkat. Dalam tinjauan hukum Islam, Islam sangat menghormati dan menjaga hak seorang muslim, sehingga wajib hukumnya bagi para saksi untuk memberikan kesaksian sesuai dengan fungsi dan perannya sebagai seorang saksi; tentang segala sesuatu yang diperkarakan/sengketakan, mengungkapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan Pemohon dan Termohon

selama mampu menunaikannya tanpa adanya suatu hal yang menimpa, baik pada badannya, kehormatan, harta maupun keluarganya demi menjaga hak seseorang. Berbicara mengenai proses adopsi dan pekerja sosial, Robinson (2017) menyatakan bahwa sikap pada adopsi terbuka, mitos adopsi terbuka dan dalam praktiknya memiliki keterkaitan dengan tingkat keterbukaan kelompok pekerja sosial kesejahteraan anak terhadap adopsi terbuka.

Pengasuhan anak atau adopsi merupakan praktik yang sebenarnya ditujukan untuk memastikan bahwa anak mendapatkan pengasuhan yang memadai dalam keluarga. Dalam konteks pelayanan sosial, adopsi merupakan bagian dari upaya perlindungan terhadap anak, dan harus dilandaskan pada prinsip *the best interest of the children* atau kepentingan terbaik untuk anak. Dalam praktiknya, kondisi ini tidak sepenuhnya dipahami oleh masyarakat, maupun pihak pihak terkait. Sejarah menunjukkan praktik awal adopsi pada masa Romawi sepenuhnya untuk kepentingan orang tua angkat, khususnya keinginan untuk melanjutkan garis keturunan atau memenuhi kewajiban agama (Barron, 1922). Pertimbangan ini terus ditemukan dalam praktik adopsi di Eropa, seperti Perancis dan Inggris, yang baru menetapkan Undang-Undang adopsi yang menyentuh aspek perlindungan anak pada abad 19. (Huard, n.d.). Perspektif tradisional tentang pengangkatan anak sebagaimana dilihat dalam sejarah tadi, sebenarnya masih cukup dominan sampai saat ini di masyarakat Indonesia. Pertimbangan utama dalam adopsi adalah memenuhi kebutuhan calon orang tua angkat untuk memiliki keturunan, baik karena alasan melanjutkan keturunan atau investasi masa tua atau tujuan lain. Baru secara perlahan dengan di tetapkannya undang undang tentang hak anak, prinsip hak dan kepentingan terbaik anak perlahan muncul menjadi pendekatan dalam praktik dan peraturan adopsi.

The best interest of the children merupakan konsep yang sebenarnya lahir sebelum HAM muncul, dan secara variatif digunakan untuk kelompok yang dianggap tidak mampu memi-

liki keputusan rasional untuk kepentingan diri mereka sendiri, seperti anak dan penyandang disabilitas. Menurut Cantwell langkah de-institusionalisasi yang dilakukan di banyak negara industri dengan membubarkan panti/residential dan menggantikannya dengan model *foster parent* pada kurun 1890, di dasari oleh tujuan kepentingan terbaik buat anak (Cantwell, n.d., 3). Namun perlu dicatat bahwa meski konsep ini diterima secara luas sejak awal, namun tidak ada kesepakatan siapa yang berhak memutuskan apa kepentingan yang terbaik buat anak dan atas dasar apa keputusan tersebut dibuat. Ketidakjelasan konsep ini berimplikasi pada banyak keputusan yang justru sangat merugikan anak. Contohnya adalah kasus yang mencuat di Australia pada 2012 di mana Komite Senate Australia memutuskan bahwa negara harus meminta maaf atas terjadinya pemaksaan adopsi yang dilakukan pemerintah sepanjang kurun 1940 sampai 1980. Konon diperkirakan ada 150.000 bayi yang lahir di luar pernikahan diadopsi secara paksa, diambil dari ibu persis setelah proses kelahiran demi kepentingan terbaik anak (Cantwell, n.d., p. 7).

Butuh waktu 23 tahun setelah Konvensi Hak Anak tahun 1990 sampai masyarakat internasional memberikan batasan jelas mengenai keputusan terbaik bagi anak dalam implementasi Konvensi. Adalah *Child Right Impact Assessment (CRIA)* yang dijadikan rujukan atau standar untuk mengukur apakah keputusan terbaill untuk anak sudah dicapai. Dokumen ini disusun oleh Komite Hak Anak PBB pada 2013 dan dianggap sebagai instrumen yang bisa dipakai untuk mengukur kebijakan, undang undang, peraturan, budget dan hal hal administratif yang terkait dengan anak. Beberapa poin yang masuk dalam CRIA misalnya adalah pendapat anak sendiri, identitas anak termasuk jenis kelamin, agama, dan latar belakang budaya, terjaganya lingkungan keluarga dan relasi anak, perlindungan, perawatan dan keamanan anak dan perhatian khusus terkait kesehatan dan pendidikan bagi anak dalam kondisi rentan seperti

anak dengan disabilitas, dalam kondisi konflik atau pengungsian dan kondisi lain.

Dalam konteks adopsi, prinsip *the best interest of the child* banyak didiskusikan pada literatur mengenai adopsi antar negara (*inter-country adoption*). Salah satu aspek yang banyak diperdebatkan adalah munculnya pro dan kontra terkait adopsi internasional. Konvensi Hague tahun 1993 yang merupakan kerangka legal dari adopsi internasional dan Konvensi Hak Anak tahun 1990 kerap dipandang memiliki penafsiran dan posisi yang berbeda, meski sama-sama menjadikan kepentingan terbaik anak sebagai konsideran utama. Lisa Yemm misalnya menyatakan bahwa dibanding dengan Konvensi Hak Anak yang menempatkan adopsi internasional sebagai pilihan terakhir, memunculkan pendapat bahwa Konvensi Hague lebih pro terhadap adopsi internasional dan lebih sesuai dengan prinsip kepentingan terbaik anak. (Yemm 2010, 559–60)

Di Indonesia, prinsip kepentingan terbaik buat anak juga diadopsi dalam peraturan terkait pengangkatan anak, khususnya pasal 39 ayat 1, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa adopsi hanya boleh dilakukan untuk kepentingan terbaik anak. Selanjutnya, pasal ini diperjelas Peraturan Pemerintah Nomor 54, Tahun 2007 tentang adopsi yang secara detail menjabarkan prinsip tersebut dalam syarat, prosedur, pelaksanaan dan supervisi adopsi (Bakarbesy & Anugerah, 2018, pp. 79–80).

Sebagaimana telah dipaparkan, prinsip kepentingan terbaik dalam kasus adopsi dijabarkan dalam beberapa aspek seperti mempertimbangkan kepercayaan dan latarbelakang budaya serta menjaga lingkungan keluarga. Aspek-aspek ini muncul secara jelas di dalam Undang- Undang Nomor 35 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 yang menegaskan bahwa adopsi adalah pilihan terakhir ketika orang tua biologis, dan kerabat tidak lagi mampu memberi perawatan. Sesuai dengan konteks budaya yang mayoritas Muslim, Peraturan Pemerintah

Nomor 54 juga menegaskan larangan pemutusan hubungan antara anak angkat dengan orang tua biologisnya, termasuk dalam kasus warisan dan menikah. Hal inilah yang kerap dianggap memberatkan bagi COTA karena kekhawatiran bahwa ketika orang tua biologis masih hadir dalam kehidupan anak, maka anak akan sulit menjalin hubungan emosional dan legal (pewarisan dan pernikahan) dengan COTA. Syarat bahwa perlu ada kesamaan agama antara anak dan orang tua angkat juga menjadi isu kultural yang kerap diperdebatkan. Masalah perbedaan agama inilah yang menyebabkan sulitnya adopsi internasional di Indonesia.

Pada praktik pelayanan dan pendampingan pekerja sosial pada kasus adopsi, prinsip kepentingan terbaik anak kerap melahirkan kondisi dilematis yang dijumpai pekerja sosial. Masih dominannya kepentingan orang tua biologis maupun Calon Orang Tua Angkat — dan bukan kepentingan anak— masih menjadi realitas yang dihadapi oleh pekerja sosial. Mengangkat anak masih merupakan praktik yang didasari kepentingan COTA memiliki keturunan atau orang tua biologis yang karena satu dan lain hal tidak menghendaki kehadiran anak. Hal ini kerap berimplikasi pada banyak aspek seperti tingginya pemalsuan informasi dan dokumen serta masih sangat tingginya adopsi ilegal (tidak sesuai dengan PP Nomor 54, 2007). Pada pendampingan psiko sosial yang dilakukan pekerja sosial, prinsip kepentingan terbaik anak juga masih meninggalkan beberapa area yang belum tersentuh, misalnya minimnya intervensi yang dilakukan kepada anak yang akan atau telah diadopsi, dan juga orang tua biologis.

Penelitian ini membahas praktik pengangkatan anak yang terjadi di DI Yogyakarta dan menelusuri peran pekerja sosial dalam pendampingan proses adopsi. Oleh karena itu rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: 1) Bagaimana praktik pengangkatan anak yang dijalani oleh para calon orang tua asuh dalam mengadopsi anak? 2) Apa dan bagaimana peran Sakti Peksos dalam pendampingan proses pengangkatan anak?

Selaras dengan rumusan masalah tersebut maka tujuan dan manfaat penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan prosedur pengangkatan anak sesuai undang-undang yang berlaku, untuk mendeskripsikan prosedur pengangkatan anak yang dijalani oleh beberapa pasangan dan dinamikanya, serta untuk mengetahui peran sakti peksos dalam proses adopsi anak.

B. Penggunaan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan salah satu ragam penelitian kualitatif, yaitu studi kasus. Studi kasus adalah metode penelitian yang bertujuan untuk menjawab *how question*, mengkaji fenomena kontemporer dalam latar alamiah, memfokuskan diri pada isu yang empirik dan bukan fenomena historis (Moleong, 2000) (Gillham, 2000; Yin, 2003). Tradisi penelitian studi kasus dianggap relevan karena penelitian ini bersifat eksploratori, yakni terfokus pada upaya mengeksplorasi praktik pengangkatan anak yang selama ini terjadi serta melihat peran pekerja sosial dalam proses pengangkatan anak. Dalam penelitian ini, peneliti ingin mengetahui bagaimana praktik adopsi anak yang dilakukan oleh para COTA dan bagaimana penanganan oleh pekerja sosial pada proses adopsi tersebut.

Penelitian mengambil lokasi dan informan penelitian di Yogyakarta. Teknik pengambilan informan menggunakan *purposive sampling*, yaitu para COTA yang sedang atau telah dalam proses adopsi anak. Teknik pengambilan data dilakukan dengan wawancara dan studi dokumentasi. Studi dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data tercatat mengenai prosedur adopsi anak. Penelitian ini juga menggunakan wawancara mendalam terhadap pasangan yang mengadopsi anak (COTA, calon orang tua asuh) serta pekerja sosial. Terdapat lima pasang COTA yang diwawancara dalam studi ini dan dua orang pekerja sosial. Wawancara ini tidak dilakukan secara formal dengan menggunakan daftar wawancara yang ketat. Peneliti sedapat mungkin menciptakan komunikasi secara lancar dan santai untuk menghindari bias data.

Trianggulasi digunakan untuk meningkatkan validitas data. Trianggulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan penggunaan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data yang telah ada (Moleong, 2000: 178). Untuk itu, peneliti akan melakukan trianggulasi dengan cara melakukan *cross-check* terhadap hasil wawancara dengan hasil studi dokumen.

Analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa kualitatif, yaitu analisa dengan cara data yang dihimpun, disusun secara sistematis, diinterpretasikan, dan dianalisa sehingga dapat menjelaskan pengertian dan pemahaman tentang gejala yang diteliti. Tiga jalur untuk melakukan analisis adalah: Reduksi data (*data reduction*) merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data kasar yang ada dalam *fieldnote*. Reduksi data dilakukan selama penelitian berlangsung, hasilnya data dapat disederhanakan, dan ditransformasikan melalui seleksi ketat, ringkasan serta penggolongan dalam satu pola. Kedua, Penyajian data (*data display*) adalah rakitan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset yang dilakukan, sehingga peneliti akan mudah memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Ketiga, Penarikan kesimpulan (*conclusion drawing*). Proses ini dilakukan dari awal pengumpulan data, peneliti harus mengerti apa arti dari hal-hal yang ditelitinya, dengan cara pencatatan peraturan, pola, pernyataan konfigurasi yang mapan dan arahan sebab- akibat sehingga memudahkan dalam pengambilan kesimpulan (Miles & Huberman, 2009, p. 19).

Ketiga komponen analisis data di atas membentuk interaksi dengan proses pengumpulan yang berbentuk siklus, di mana sifat interaksi ketiganya berjalan terus menerus semenjak turun lapangan sampai selesai penelitian (Sutopo, 2006: 37).

C. Praktik Adopsi Anak dan Peran Pekerja Sosial Dalam Proses Adopsi

1. Adopsi Anak menurut Undang- Undang

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002, proses adopsi harus memenuhi beberapa ketentuan umum, yaitu: pertama, pengangkatan anak bertujuan untuk kepentingan anak. Semua pertimbangan adopsi anak harus mendahulukan kepentingan yang terbaik buat anak. Kedua, pengangkatan anak tidak memutuskan hubungan darah antara anak yang diangkat dengan orang tua kandungnya. Ketiga, pengangkatan anak WNI oleh WNA hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir.

Penelitian ini hanya menyelidiki proses adopsi anak yang dilakukan Warga Negara Indonesia ke anak Warga Negara Indonesia. Pengangkatan anak antarwarga negara Indonesia biasanya mengikuti dua cara, yaitu pengangkatan anak berdasarkan adat kebiasaan setempat dan pengangkatan anak berdasarkan peraturan perundang- undangan yang berlaku.

Pengangkatan anak sesuai undang- undang ada dua cara, yaitu pengangkatan anak secara langsung dan pengangkatan anak melalui lembaga pengasuhan anak. Pengangkatan anak secara langsung adalah dengan langsung berhubungan dengan orang tua kandung anak kemudian anak diadopsi sesuai prosedur. Pengangkatan anak melalui lembaga pengasuhan anak, anak didapat dari lembaga pengasuhan anak yang sudah mendapatkan ijin dari dinas sosial setempat. Lembaga pengasuhan anak yang mendapatkan izin di DIY adalah Yayasan Sayap Ibu (yayasan ini juga menjadi rujukan dalam skala nasional), LKSA Gotong- Royong Gunung Kidul, LKSA Annur, dan Mustika Tama.

Proses adopsi harus melalui beberapa prosedur. Syarat-syarat pengangkatan anak sudah diatur dalam peraturan adopsi anak. Persyaratan anak yang akan diangkat meliputi: anak belum berusia 18 tahun, merupakan anak terlantar/ ditelantarkan, berada dalam asuhan keluarga atau lembaga pengasuhan anak; dan memerlukan perlindungan khusus, serta yang terakhir sudah dicarikan akta kelahiran.

Mengenai usia anak yang akan diangkat, anak yang belum berusia 6 tahun menjadi prioritas utama. Sedangkan, anak yang berusia enam sampai dengan sebelum 12 tahun diperbolehkan sepanjang ada alasan mendesak. Untuk anak berusia 12 sampai dengan belum berusia 18 tahun, pengangkatan dapat dilakukan sepanjang anak memerlukan perlindungan khusus.

Persyaratan calon orang tua asuh (COTA), meliputi: 1) Sehat jasmani dan rohani; 2) Umur minimal 30 tahun maksimal 55 tahun; 3) Beragama sama dengan agama calon anak angkat; 4) Berkelakuan baik dan tidak pernah dihukum karena melakukan tindak kejahatan; 5) Berstatus menikah paling singkat lima tahun; 6) Tidak merupakan pasangan sejenis; 7) Tidak atau belum punya anak atau hanya memiliki satu anak; 8) Dalam keadaan mampu ekonomi dan sosial; 9) Memperoleh persetujuan anak dan izin tertulis orang tua atau wali anak; 10) Membuat pernyataan tertulis bahwa pengangkatan anak demi kepentingan terbaik bagi anak, kesejahteraan dan perlindungan anak; 11) Adanya laporan sosial dari pekerja sosial setempat; 12) Telah mengasuh calon anak angkat paling singkat enam bulan sejak izin pengasuhan diberikan; 13) Memperoleh izin menteri dan/atau kepala instansi sosial.

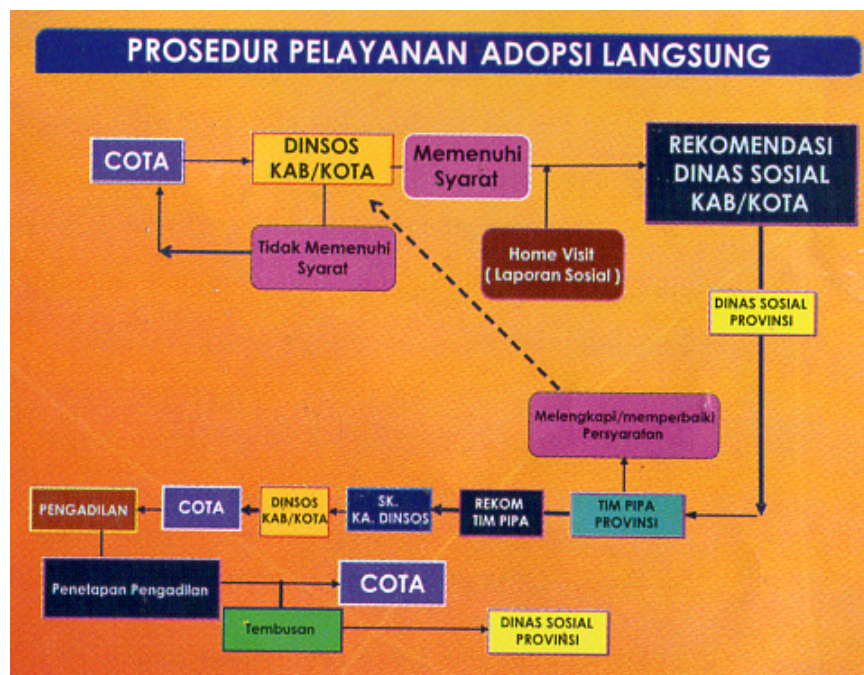
Syarat administratif yang harus dipenuhi oleh COTA antara lain: Asli/Legalisir Surat keterangan sehat dari Rumah Sakit Pemerintah, Asli/Legalisir Surat Keterangan Kesehatan Jiwa dari Dokter Spesialis Jiwa dari Rumah Sakit Pemerintah, Legalisir Copy Akta Kelahiran COTA, Asli/Legalisir SKCK Kepolisian setempat, Legalisir Surat Nikah /Akta Perkawinan COTA, Legalisir Kartu Keluarga dan KTP COTA, Legalisir Akta Kelahiran CAA (Calon Anak Angkat), Asli Keterangan Penghasilan dari tempat bekerja COTA, Asli Surat Pernyataan persetujuan Calon Anak Angkat di atas kertas bermaterai cukup bagi anak yang telah mampu menyampaikan pendapatnya dan/atau hasil laporan Pekerja Sosial, Asli Surat Izin dari Orang tua kandung/wali /kerabat COTA di atas kertas bermaterai, Asli Surat pernyataan

tertulis di atas kertas bermaterai cukup bahwa COTA akan memberitahukan kepada anak angkatnya tentang asal usulnya dengan memperhatikan kesiapan anak, Asli/Legalisir Surat/Berita Acara Penyerahan Anak yang diketahui oleh Kepala Desa /Lurah dan Kepala Instansi Sosial setempat, Asli Surat rekomendasi dari Kepala Instansi Sosial Kab/Kota, SK dari Kepala Kepala Instansi Sosial Provinsi.

Adopsi secara adat dilakukan sesuai dengan adat kebiasaan masyarakat setempat sehingga menggunakan tata cara yang berlaku dalam masyarakat. Instansi Sosial Provinsi/Kabupaten/Kota melakukan pencatatan dan pendokumentasian. Adopsi ini dapat dimohonkan Penetapan Pengadilan sesuai Peraturan Perundang Perundang- Undangan. Kemudian salinan Penetapan Pengadilan disampaikan kepada Instansi Sosial. Pengangkatan anak secara adat kebiasaan dilakukan sesuai tata cara yang berlaku di dalam masyarakat yang bersangkutan. Permohonan pengangkatan anak yang telah memenuhi persyaratan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan penetapan. Pengangkatan Anak secara langsung dilaksanakan dengan prasyarat sebagai berikut. a) CAA berada dalam Pengasuhan Orangtua Kandung/Wali/Orang tua Asuh; b) Prosedur (lihat Bagan 1)

Pengangkatan Anak melalui Lembaga Pengasuhan Anak dilaksanakan dengan prasyarat sebagai berikut. a) CAA berada dalam asuhan Lembaga Pengasuhan Anak; b) Prosedur (lihat Bagan 2) dipastikan bahwa angka adopsi yang tidak prosedural jauh lebih banyak dibandingkan dengan yang prosedural. Secara lebih tegas bisa dikatakan bahwa proses adopsi di luar ketentuan UU tidak bisa dipastikan jumlahnya karena tidak dilaporkan.

Proses adopsi melibatkan beberapa *stakeholder* penting yang secara langsung terlibat yaitu dinas sosial sebagai lembaga pemerintah yang memiliki wewenang melakukan, pekerja sosial, Tim Pertimbangan Permohonan Adopsi dan Pengadilan, dan COTA, anak calon adopsi dan orang tua kandung



Bagan 1. Prosedur Pelayanan Adopsi Langsung



Bagan 2. Prosedur Pelayanan Adopsi Anak Dalam Negeri Melalui Lembaga (Yayasan)

Dari hasil penelitian sebagaimana telah dipaparkan, dalam praktiknya ada dua jenis adopsi yang dipraktikkan di DIY yakni: Adopsi melalui lembaga, dan Adopsi Privat.

Dalam hal permohonan pengangkatan anak ditolak, maka anak akan dikembalikan kepada Lembaga Pengasuhan Anak

2. Praktik Adopsi Anak di Daerah Istimewa Yogyakarta

Sejauh mana praktik adopsi di DIY sesuai dengan prosedur yang sudah ditetapkan oleh UU sebagaimana dipaparkan di atas dibahas dalam bagian ini. Meski data statistik tidak dapat diberikan, namun dari minimnya pemahaman masyarakat tentang adopsi dan pengasuhan bisa dengan aman

Adopsi melalui lembaga. Adopsi melalui lembaga adalah adopsi di mana COTA mengajukan aplikasi langsung melalui Dinas Sosial, dan CAA akan diambil dari salah satu panti dari empat panti di DIY yang mendapat izin untuk melakukan proses adopsi. Prosedur yang harus dilalui COTA dapat dilihat pada Bagan 2.

Adopsi Privat.

Adopsi privat adalah pengajuan proses hukum dari COTA yang sudah mengasuh anak untuk mendapatkan penetapan dari pengadilan. Dalam tipe ini tahapan yang dilakukan adalah: COTA datang ke dinas sosial Yogyakarta dalam keadaan sudah mengasuh anak dan mengajukan pengangkatan anak. Dinas sosial dan sakti peksos melakukan visit ke rumah COTA sebagai langkah assesment. Hasil visitasi akan disusun oleh pekerja sosial sebagai laporan sosial. Laporan yang telah dibuat dikirim ke dinas sosial untuk dipelajari kemudian dilaporkan ke tim PIPA. Setelah Tim PIPA dan dinas sosial memutuskan bahwa semua syarat administratif dipenuhi permohonan akan diteruskan ke pengadilan untuk mendapatkan penetapan adopsi.

Pada praktiknya, dinamika proses adopsi di lapangan memunculkan beberapa isu penting yang membutuhkan perhatian dari semua stakeholder.

Dualisme Hukum dalam Adopsi

Adopsi adalah proses hukum yang melibatkan berbagai stakeholder dan berimplikasi pada penetapan hukum bagi anak yang diadopsi. Sayangnya, hal mendasar ini belum banyak disadari oleh masyarakat di Indonesia, tidak terkecuali masyarakat DIY. Pengadilan memi-

liki wewenang untuk menetapkan status adopsi, dan penetapan inilah yang akan menentukan status hukum anak dengan segala implikasinya, hak pengasuhan dan hak perdata terutama dalam kaitan dengan pernikahan dan waris.

Setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 3, Tahun 2006 mengenai penetapan asal usul anak dan pengangkatan anak, Pengadilan Agama memiliki kewenangan untuk menetapkan adopsi. Ini perkembangan baru setelah sebelumnya hanya pengadilan negeri (PN) yang memiliki kewenangan tersebut. Pasal 49: 20 menyebutkan bahwa Pengadilan Agama berwenang mengadili “penetapan asal usul seorang anak dan penetapan pengangkatan anak berdasarkan hukum Islam.” Sebenarnya penetapan asal usul anak sudah disinggung dalam Kompilasi Hukum Islam disebutkan dalam Pasal 3 bahwa asal usul anak dapat dibuktikan dengan akta kelahiran atau bukti lain. Jika akta kelahiran atau bukti lain tidak ada, maka yang berwenang menetapkan asal usul adalah Pengadilan Agama (PA).

Lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tidak dimaksudkan untuk menciptakan dualisme hukum dalam kasus adopsi karena kewenangan Pengadilan Agama hanya terbatas pada warga muslim. Namun dalam praktiknya, termasuk di DIY, dualisme hukum terus terjadi karena pembagian kewenangan antara PN dan PA berdasarkan agama tidak secara tegas dilakukan. Dengan kata lain, sampai saat ini COTA tetap bisa memilih untuk melakukan proses hukum adopsi di PN ataupun PA, meski COTA tersebut beragama Islam. Ketegasan mengenai pembagian kewenangan PN dan PA hanya terjadi di Kabupaten Bantul, di mana pihak dinas sosial akan merujuk COTA muslim ke Pengadilan Agama untuk mendapatkan keputusan.

Permasalahan dualisme kewenangan ini menjadi lebih penting karena posisi Islam terkait adopsi. Dalam hukum Islam, praktik pengangkatan anak bisa dibedakan menjadi dua hal yakni apa yang disebut sebagai *tabbani* dan *kafalah*. *Tabbany* adalah pengangkatan anak di mana anak angkat mendapatkan hak perdata penuh

termasuk penetapan waris, ketidakbolehan menikah dengan keluarga angkat dan penetapan nasab orang tua (nisbah) kepada ayah angkat. Dalam sejarah Islam, pengangkatan anak jenis ini pernah dilakukan pada zaman Rasulullah, namun kemudian dihapuskan (di-*nasakh*) berdasarkan QS Al Ahzab ayat 4-5. Ayat ini secara literal menyebutkan bahwa seorang anak harus dipanggil dengan memakai nama ayah biologis, yang kemudian ditafsirkan oleh ulama tafsir dan fikih bahwa tidak boleh ada pemutusan nasab (turunan) antara anak dengan ayah kandungnya. Turunnya ayat ini (*asbab al nuzul*) dirujuk kepada praktik Rasulullah yang hendak melakukan *tabanny* terhadap Zaid, seorang budak yang kemudian dimerdekakan dan diadopsi oleh Muhammad. Dengan turunnya ayat ini maka, Muhammad melakukan pembatalan adopsi terhadap Zaid, yang dikenal dalam sejarah dengan peristiwa "*Ibtal al Tabanny*" (pembatalan adopsi). Atas dasar inilah maka terdapat pemahaman di kalangan muslim bahwa Islam tidak memperbolehkan adopsi.

Jenis pengangkatan anak yang dibolehkan oleh Islam adalah *Kafalah* (pengasuhan dan perwalian), yakni pengasuhan anak tanpa memosisikan anak angkat seperti anak kandung dari aspek hak perdatanya. Dengan *kafalah* anak angkat tidak berhak mewarisi harta orang tua angkat dan tidak menghilangkan status mahram kepada keluarga angkatnya kecuali kalau jika anak angkat memang memiliki hubungan mahram dengan orang tua angkat. Terkait dengan hak perdata, anak angkat dalam hukum Islam hanya berhak mendapatkan hibah atau wasiat *wajibah* yang besarnya tidak boleh lebih dari sepertiga harta orang tua angkat. Atas dasar ini maka keputusan Pengadilan Agama terkait pengangkatan anak adalah *kafalah*, bukan *tabanny*.

Penting untuk dicatat bahwa dalam praktiknya sebenarnya konsep *kafalah* inilah yang dipraktikkan, setidaknya ditetapkan di Indonesia. Dalam PP Nomor 54 Tahun 2007 tentang Standar dan Prosedur Adopsi, di antara 17 syarat administratif yang harus dipenuhi COTA, ada

tiga syarat yang menunjukkan bahwa arah adopsi di Indonesia sebenarnya pada *kafalah* yakni tidak memutuskan nasab dan tidak mewariskan. Tiga peraturan itu adalah: 1) Surat pernyataan bahwa COTA akan memberitahukan kepada anak angkatnya asal usul dan orang tua kandungnya dengan memperhatikan kesiapan anak; 2) Surat pernyataan COTA bahwa COTA tidak berhak menjadi wali nikah bagi anak perempuan dan memberi kuasa kepada wali hakim; dan 3) Surat pernyataan COTA bahwa untuk memberikan hibah sebagian hartanya bagi anak angkatnya. Tiga syarat ini jelas menunjukkan bahwa konsep adopsi yang dipraktikkan di DIY adalah *kafalah*, di mana anak tetap dinasabkan kepada orang tua biologis sehingga perlu wali nikah hakim dan tidak mendapatkan waris selain hibah.

Menurut Bapak Nyadi, pengurus YLKA DIY terlibat langsung dalam penyusunan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007, syarat di atas sesuai dengan UU Perlindungan Anak khususnya Pasal 39 ayat 2 dan 3. Pengangkatan Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memutuskan hubungan darah antara anak yang diangkat dan orang tua kandungnya (ayat 1). Pengangkatan Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dicatatkan dalam akta kelahiran, dengan tidak menghilangkan identitas awal Anak (ayat 2 a). Calon Orang Tua angkat harus seagama dengan agama yang dianut oleh calon Anak Angkat (ayat 3)

Dibanyak kasus, peraturan tentang adopsi belum disosialisasikan dengan bagus dan akibatnya belum banyak dipahami masyarakat, termasuk praktisi hukum. Salah satu informan penelitian, Bapak Nyadi mengatakan banyak COTA, termasuk Muslim lebih memilih mengajukan permohonan adopsi ke PN karena berbagai alasan.

Ada dua alasan kenapa COTA lebih memilih mengajukan adopsi ke PN daripada ke PA. Pertama, karena keputusan PA yang tidak memberi hak waris kepada anak angkat dianggap tidak adil. Kedua, masyarakat belum memaha-

mi bahwa PA memiliki wewenang untuk menangani adopsi. Bahkan pengacara sendiri banyak yang belum paham, padahal rata-rata kasus adopsi pasti menggunakan jasa *lawyer*. Inilah pekerjaan rumah, perlunya menyosialisasikan PP Nomor 54 dengan lebih baik (Hasil wawancara dengan Pak Nyadi, 26 Oktober 2017).

Beliau menambahkan bahwa bagi beberapa hakim di PN, UU Nomor 3/2006 masih menyisakan ruang abu abu, sehingga hakim di PN memutuskan permohonan adopsi dengan pemberian hak perdata penuh kepada anak angkat. Yuli dan Endang, pekerja sosial yang bertugas di Kabupaten Sleman menegaskan statemen pak Nyadi dengan alasan yang sedikit berbeda.

“Dari beberapa kasus yang saya tangani, saya lihat COTA yang bersikeras menuntut keputusan hak waris bagi anak angkat itu tidak hanya karena masalah adil tapi juga terkait asuransi. COTA yang memiliki asuransi jiwa termasuk Taspen bagi PNS, akan ke PN yang dianggap bisa menetapkan hak waris bagi anak angkat. Apabila tanpa hak waris, artinya COTA statusnya tanpa ahli waris, asuransi nantinya tidak dapat dibayarkan kepada anak. Di beberapa permohonan saya lihat angkanya cukup besar, nol nya banyak!” (Hasil wawancara, 8 November 2017).

Ketidakpahaman masyarakat dan praktisi hukum, perbedaan penafsiran mengenai berbagai peraturan adopsi, ditambah minimnya sosialisasi yang dilakukan pemerintah menjadikan dualisme hukum dalam penetapan adopsi terus berlanjut. Sampai saat ini WNI termasuk warga Muslim bebas memilih ke PN atau PA. Permasalahan terus berlanjut dengan adanya perbedaan persyaratan dan prosedur permohonan pengajuan adopsi antara PN dan PA, atau dalam bahasa Pak Nyadi

“belum menggunakan standar yang sama” berdasarkan PP Nomor 54 Tahun 2007 Menurut pekerja sosial yang mendampingi praktik adopsi di DIY, ada beberapa perbedaan cukup fundamental pada PN dan PA, misalnya PA tidak mensyaratkan adanya surat rekomendasi dari Dinas Sosial DIY

dan laporan sosial yang disusun pekerja sosial (Hasil wawancara dengan sakti peksos, 7 November 2017).

Kondisi yang berbeda terjadi di Kabupaten Bantul di mana pembagian wewenang dan standarisasi proses pengajuan antara PN dan PA sudah dilakukan. Dinas Sosial Kabupaten Bantul akan merujuk COTA yang beragama Islam ke PA serta persyaratan ke PN dan PA sama sama menggunakan rekomendasi dari dinas sosial dan laporan sosial dari pekerja sosial.

Perbedaan Agama

Menurut UU Nomor 35/2014 tentang Perlindungan Anak dan PP Nomor 54/2007, adopsi hanya bisa dilakukan kalau COTA satu agama dengan Calon Anak Angkat (CAA). Agama CAA ditentukan berdasarkan agama ibu atau orang tua CAA sebagaimana tercantum dalam KTP dan Kartu Keluarga. Dengan kata lain tidak ada adopsi antar agama. Pasal 39 ayat 5 UU Nomor 35 secara lebih jelas menyebutkan “Dalam hal asal usul anak tidak diketahui, agama anak disesuaikan dengan agama mayoritas penduduk setempat.”

Dalam praktiknya isu perbedaan agama masih menjadi permasalahan penting dalam praktik adopsi DIY yang penyelesaiannya membutuhkan pendekatan legal dan kultural. Salah satu pelanggaran umum yang dilakukan oleh COTA yang mengalami kendala perbedaan agama adalah pemalsuan identitas agama orang tua biologis (ibu). Yuli salah satu sakti peksos bercerita,

“Ini saya sedang menangani kasus adopsi beda agama yang cukup rumit. Kasusnya belum selesai, dan proses hukum di pengadilan baru akan dilakukan. Problemnya kami mengidentifikasi adanya perbedaan agama antara COTA yang beragama Islam dengan CAA yang ibu biologisnya menurut dugaan kami beragama Kristen. Sayangnya agama ibu tidak tercantum dengan jelas, dan ibu kandung tidak bisa dikontak dan sudah menyerahkan surat bukti penyerahan anak yang sangat lengkap. Setelah dokumen

kami teliti ada banyak kejanggalan yang kami temukan mengenai identitas (KK) ibu kandung CAA. Nampaknya ada perbedaan KK ibu kandung pada saat *assessment* dan KK yang diserahkan pada berkas permohonan adopsi. Kemungkinan KK terakhir sudah diganti identitas agamanya agar sesuai dengan agama COTA (Islam)” (Hasil wawancara, 2 November 2017).

Pada beberapa kasus, hakim di PN atau PA menunda keputusan adopsi sampai anak berumur 12 tahun, di mana si anak dibolehkan untuk memilih agama sendiri. Jika opsi ini diterima maka COTA akan mendapatkan hak pengasuhan (*hadhanah*) melalui permohonan hak pengasuhan kepada pengadilan yang diperpanjang setiap tahun. Namun solusi “mudah” yang umumnya diambil adalah orang tua kandung, jika orang tua teridentifikasi berpindah agama sesuai dengan agama COTA. Perpindahan agama ini perlu dibuktikan dengan dokumen resmi seperti surat dari masjid atau penasbihan dari gereja.

Sebagaimana dipaparkan, dinamika proses adopsi dengan perbedaan agama di lapangan sangat variatif sebagaimana dibuktikan dalam kutipan wawancara dengan pekerja sosial. Persyaratan agama dalam kebijakan adopsi sangat marak pada saat tsunami Aceh karena menutup jalan bagi proses adopsi antar negara yang pada saat itu, dianggap penting untuk kepentingan anak korban tsunami. Sampai saat ini kasus adopsi beda agama masih terus terjadi dengan berbagai dinamikanya, dan kerap kali membutuhkan pendekatan beragam di luar legal formal.

Isu Administratif

Permasalahan lain terkait adopsi banyak berhubungan dengan pemalsuan dokumen karena ketidakmampuan COTA untuk memenuhi syarat administrasi misalnya terkait batas usia COTA, kejelasan orang tua biologis, surat bukti penyerahan anak, dan kerja sama antara lembaga dengan COTA.

Pemalsuan Identitas. Akta CAA diatasnamakan bidan atau orang yang mengasuh CAA sebelumnya, termasuk COTA sendiri. Kasus lain yang banyak adalah tidak adanya surat penyerahan CAA dari orang tua kandung untuk diadopsi oleh pihak yang bersangkutan. Kasus ini biasanya terjadi kalau ibu kandung CAA adalah korban kehamilan tidak diinginkan (KTD). Sebagaimana kita tahu bahwa Yogyakarta adalah kota pendidikan dengan banyak perguruan tinggi yang tersebar di penjuru DIY, kasus KTD banyak menimpa mahasiswi dari luar daerah dan juga siswi SLTA. Para calon ibu muda tersebut ada yang memilih membuang atau membunuh bayinya, tetapi banyak juga yang memilih melahirkan anaknya tetapi tidak ingin keluarga mereka tahu mengenai hal tersebut. Banyak dari mereka yang memilih melahirkan ke bidan yang mau menampung kemudian mereka memberikan bayinya kepada bidan tersebut untuk diasuh. Bidan tersebut akan membuat akta bayi dengan nama bidan tersebut sebagai ibu kandung atau langsung ke nama COTA (Hasil wawancara dengan pekerja sosial, 5 Oktober 2017).

Banyak juga terjadi kasus pemalsuan akta kelahiran langsung ke COTA yang baru terungkap bukan dalam proses adopsi karena memang COTA tidak pernah mengajukan proses adopsi tetapi saat pembagian warisan dalam keluarga besar. Kemudian, terjadi laporan dan tuntutan ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan Pengadilan (Hasil wawancara dengan pegawai Pemda Sleman, Agustus 2017)

Usia COTA. Batas usia COTA antara 30 – 55 tahun. Batas ini tidak hanya berlaku pada salah satu pasangan, artinya baik suami maupun istri harus sudah memenuhi batas usia minimal dan tidak melampaui usia maksimal. Beberapa kasus terjadi istri masih terlalu muda, belum 30 tahun atau suami sudah melewati batas usia maksimal, yaitu 55 tahun.

Kasus batas usia ini biasanya terjadi karena ketidaktahuan COTA mengenai aturan batas usia tersebut. Banyak COTA yang baru memutuskan mengadopsi anak setelah usaha berta-

hun-tahun untuk bisa mempunyai anak kandung tetapi saat mempunyai keinginan mengadopsi ternyata salah satu dari pasangan umurnya sudah lebih dari 55 tahun. Hal ini terjadi misalnya saat keinginan adopsi muncul umur masih di bawah 55 tahun tetapi saat proses pengajuan ke pengadilan ternyata umur sudah terlewat, walaupun hanya beberapa bulan tetap saja tidak memenuhi persyaratan dan tidak lolos syarat administrasi.

Penghasilan. Salah satu syarat penting dalam pengajuan adopsi adalah COTA harus memiliki penghasilan yang cukup untuk bisa merawat anak. Syarat penghasilan biasanya dibuktikan dengan slip gaji atau keterangan lain. COTA tidak harus memiliki penghasilan tinggi (dianggap kaya), namun lebih pada penghasilan yang stabil, dalam standar umum, UMR (tidak masuk kategori penghasilan tinggi). Menariknya, penghasilan yang dihitung dan menjadi pertimbangan dinsos dan tim PIPA adalah penghasilan suami, bukan penghasilan istri. Patriarkhisme penghasilan ini disampaikan Yuli sakti peksos.

“Saya pernah lho mendampingi pasangan suami istri di Bantul yang mengajukan adopsi dan kemudian ditolak karena COTA dianggap tidak memiliki penghasilan cukup. Pasangan ini istrinya guru PNS yang sudah mendapatkan sertifikasi guru, sudah tinggi gajinya dan lebih dari cukup. Hanya suaminya kebetulan bekerja menggarap sawah orang tuanya dan menjadi guru ngaji di kampungnya dan kalau dihitung penghasilannya hanya 500 ribu per bulan. Dan ternyata permohonannya ditolak! Padahal gaji istrinya 5 juta lho...” (Hasil wawancara dengan sakti peksos tanggal 7 November 2017).

Dengan melihat bahwa penghasilan istri tidak dianggap sebagai penghasilan keluarga, menunjukkan bahwa dinas sosial dan tim PIPA masih sangat terpengaruh budaya patriarki yang memandang bahwa laki-laki sebagai pencari nafkah utama. Di DI Yogyakarta yang ber-

budaya Jawa, sudah jamak di masyarakat istri juga bisa menjadi tulang punggung keluarga dan atau ada pembagian peran yang berbeda dengan pembagian peran pada umumnya di masyarakat. Hendaknya tim PIPA dan dinas sosial mempertimbangkan laporan sosial yang diberikan oleh pekerja sosial yang telah melakukan penilaian langsung ke COTA, atau jika tim masih belum yakin akan penilaian pekerja sosial, tim bisa mengonfirmasi kepada pekerja sosial yang membuat laporan dan melakukan visitasi lebih lanjut kepada COTA jika diperlukan.

3. Peran Pekerja Sosial Dalam Praktik Adopsi Anak

Pekerja sosial bertugas memberikan pendampingan sosial dalam proses adopsi anak. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa proses adopsi anak yang resmi dan sesuai dengan prosedur akan menghabiskan waktu tujuh hingga 10 bulan. Dalam proses tersebut, pekerja sosial terlibat di semua tahapan, diawali dengan *assessment* yang harus dilakukan pada visitasi awal dengan tujuan sebagai landasan penyusunan laporan sosial yang merupakan syarat adopsi. Pekerja sosial juga kerap terlibat sampai pascaputusan pengadilan baik sebagai bagian dari visitasi lanjut yang memang menjadi tanggung jawab dinas sosial, maupun alasan sosial karena kedekatan yang sudah terjalin antara pekerja sosial dengan orang tua angkat.

Satu hal yang paling penting untuk digarisbawahi, pekerja sosial merupakan pihak yang sangat penting dalam permohonan adopsi karena merekalah yang menjadi penentu pertama apakah sebuah permohonan bisa diteruskan ke pengadilan atau berhenti karena dianggap tidak memenuhi syarat. Sebagaimana telah dijelaskan, bahwa pekerja sosial dapat memberikan interpretasi terhadap aturan yang ada, bahkan menyesuaikan untuk tidak mengatakan mengubah peraturan untuk membantu proses adopsi. Dengan kata lain pekerja sosial memiliki “*professional power*” yang sangat menentukan.

Peran Administratif: Reinterpretasi Peraturan

Adopsi, baik privat maupun melalui lembaga adalah proses panjang yang melibatkan berbagai langkah prosedural dan kelengkapan administrasi. Sebagaimana sudah dipaparkan di depan, ada banyak syarat administratif yang harus dipenuhi COTA dalam aplikasi adopsi mulai dari KTP, Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) sampai pada surat tanda tangan dari semua pihak keluarga COTA. Pekerja sosial adalah pintu pertama yang melakukan *review* semua perlengkapan administratif yang ada. Disinilah peran penting pekerja sosial yang mungkin belum banyak disadari; pekerja sosial memiliki *professional power* yang sangat menentukan apakah proses adopsi akan berlanjut ke pengadilan atau berhenti karena dianggap tidak memenuhi syarat administrasi yang ada.

Pada banyak kasus, pemalsuan dokumen menjadi isu yang harus dihadapi oleh pekerja sosial. Dibutuhkan kejelian, kecermatan dan juga pengalaman panjang untuk mampu mengidentifikasi pemalsuan dokumen yang tidak selalu terlihat jelas. Namun yang lebih menarik untuk dicatat adalah pekerja sosial memiliki kesempatan untuk menafsirkan dan mengubah peraturan ketika itu dianggap untuk kepentingan terbaik klien.

“Saya selalu mencoba untuk melakukan *assessment* secara lebih mendalam untuk memastikan bahwa laporan sosial yang saya susun memberikan gambaran yang sangat komprehensif tentang COTA. Kadang saya juga terpaksa memberi penafsiran yang sedikit berbeda terhadap peraturan ketika saya anggap itu demi kebaikan klien dan CAA dan tidak ada unsur bahaya yang bisa ditimbulkan. Misal aturan tentang COTA yang harus punya rumah sendiri. Beberapa kali kasus yang saya temui COTA memang mengontrak atau *ngindung* (rumah COTA didirikan tanah yang masih atas nama orang tua COTA), tetapi dalam laporan sosial saya tulis rumah sendiri karena saya lihat COTA punya penghasilan yang cukup. Kalau dia

kontrak setahun seharga 20 juta itu artinya mereka kan mampu bu. Bagi saya yang penting kemampuan pengasuhan, itu nomer satu!. Kalau saya yakin COTA adalah orang tua baik dan mampu mengasuh hal hal kecil akan saya abaikan (Hasil wawancara, 15 November 2017)”

Peran Pendampingan Psikososial Spiritual

Adopsi adalah proses hukum yang muaranya ada di pengadilan, namun proses adopsi melibatkan intervensi pekerja sosial sejak mulai *assessment* sampai pascaadopsi. Dalam praktiknya, dinamika kasus adopsi sangat beragam dan meniscayakan pekerja sosial untuk menjalani semua peran mulai dari manajer yang mencari pusat sumber dan menjalin kerja sama dengan berbagai *stake holder* seperti dinas kependudukan catatan sipil (dukcapil) dan pengadilan, sampai pada pendampingan spiritual dengan menghadirkan tokoh agama.

Pentingnya konseling psikologis atau pendekatan spiritual mungkin bisa ditarik dari personalnya isu adopsi. Adopsi terjadi pada pasangan yang secara psikologis cukup rentan karena berbagai alasan: menunggu kelahiran anak bertahun tahun dan kerap mengganggu dinamika pernikahan, kerap juga terjadi keputusan adopsi yang panjang karena menunggu persetujuan semua keluarga besar. Alasan lain yang juga sering muncul adalah kelekatan yang sudah terjadi pada COTA dan anak angkat, sementara anak ini adalah anak tanpa identitas orang tua yang jelas (karena dibuang atau ditinggal di rumah sakit) sehingga jalur adopsi yang harus ditempuh adalah adopsi lembaga. Endang, sakti peksoso lain bercerita,

“Saya pernah menemukan kasus perawat di sebuah rumah sakit yang bersikeras tidak mau menyerahkan bayi yang ditinggal ortunya di rumah sakit ke dinas sosial. Karena ditelantarkan ortunya, perawat inilah yang mengurus si bayi sampai usianya waktu itu 4 bulan. Kebetulan ibu ini memang belum memiliki anak padahal usia perkawinannya sudah 5 tahun. Ketika saya diminta dinsos

untuk membawa anak ini ke LKSA, ibu ini menolak keras. Pendekatan hukum (aturan) tidak mempan. Akhirnya saya melakukan penguatan agama, sampai saya libatkan tim rohani rumah sakit, saya tekankan pahala yang sudah dia dapatkan karena mencintai anak ini dan saya sampaikan bahwa ketulusannya akan didengar Tuhan, anak ini akan kembali ke dia. Tentu saja saya juga katakan bahwa dia boleh tetap mengunjungi dan ngeloni anak ini di Gotong-Royong (nama LKSA) saat dia kangen ke anak ini. Alhamdulillah Allah mendengarkan doanya, anak itu berhasil didapatkan.” (Hasil wawancara, 7 November 2017).

Peran Mediator

Dalam proses adopsi anak, pendampingan psikososial tidak hanya dilakukan ke COTA, tetapi juga kepada orang tua kandung dan keluarga besar kedua pihak. Dalam proses adopsi kadang juga terjadi konflik antarpihak yang terlibat. Biasanya yang terjadi kadang terjadi penolakan dari keluarga besar COTA atau orang tua kandung atau konflik antara COTA dan orang tua kandung. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Yuli dan Endang, beberapa kasus yang mereka tangani memerlukan peran mereka sebagai mediator. Kasus yang terjadi, orang tua kandung adalah keluarga miskin sehingga memberikan anaknya untuk diadopsi oleh COTA. Setelah dalam proses adopsi dan masa pengasuhan enam bulan percobaan, orang tua kandung masih ingin menengok anaknya dalam frekuensi yang sering, sehingga COTA tidak berkenan karena dianggap hal tersebut mengganggu proses adopsi. COTA menyampaikan keluhannya kepada pekerja sosial. Sementara di pihak lain, orang tua kandung juga merasa kecewa karena tidak diizinkan menengok anaknya sendiri dan merasa COTA hendak menghilangkan keberadaan mereka sebagai orang tua kandung CAA. Pekerja sosial harus memberikan pemahaman kepada kedua belah pihak sehingga akhirnya tidak terjadi konflik

D. Penutup

Kesimpulan: Proses adopsi bukanlah proses yang singkat dan mudah melainkan proses yang panjang dan memerlukan kerja keras dan ketelatenan dari pihak-pihak yang terkait, mulai dari COTA, orang tua kandung, pekerja sosial, dinas sosial, Dukcapil, Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama. Setelah melihat dan mempelajari praktik adopsi yang terjadi di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta serta peran pekerja sosial dalam proses adopsi, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan.

Pertama, praktik adopsi yang terjadi di DIY masih terdapat banyak pelanggaran yang tidak sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang ada. Hal ini terjadi karena ketidaktahuan masyarakat terutama COTA dan orang tua kandung mengenai prosedur adopsi yang sesuai dengan undang-undang. Di sinilah peran pemerintah diperlukan untuk mensosialisasikan prosedur adopsi yang sesuai dengan undang-undang kepada masyarakat umum. Edukasi dan penyampaian informasi sangat dibutuhkan. Di masa serba internet ini, dinas sosial sebagai stakeholder dalam proses adopsi bisa menayangkan informasi mengenai adopsi di website mereka dan juga bisa memasang *leaflet* atau poster di dukcapil atau puskesmas.

Kedua, dualisme dalam proses pengesahan adopsi di PN dan PA yang masih terjadi di DIY bisa diminimalisir dengan membagi peran kedua lembaga tersebut seperti yang sudah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bantul, yaitu untuk COTA non muslim ke PN dan COTA muslim ke PA dengan persyaratan dan prosedur yang sama dan terstandar.

Ketiga, pekerja sosial memegang peran yang sangat penting dalam proses adopsi anak. Peran pekerja sosial mulai dari peran administratif, peran pendampingan sosial sampai sebagai mediator. Pekerja sosial memegang peran kunci dalam keberlanjutan sebuah proses adopsi yang sesuai dengan prosedur dan undang-undang dan juga sesuai dengan tatanan sosial masyarakat. Oleh karena itu, perlu ada penguatan kapasitas

bagi pekerja sosial terutama sakti peksos karena masalah yang mereka hadapi mengenai anak bukan hanya proses adopsi anak, tetapi banyak kasus lain.

Rekomendasi: Banyaknya praktik adopsi yang tidak sesuai dengan undang-undang terjadi karena ketidaktahuan masyarakat, maka pihak dinas sosial dan kependudukan catatan sipil sebagai pihak yang berwenang hendaknya melakukan sosialisasi mengenai proses adopsi kepada masyarakat luas, bisa berupa brosur, leaflet yang disebar di panti-panti asuhan di kantor-kantor kecamatan. Sakti peksos sebagai ujung tombak dalam proses adopsi dalam memberikan laporan sosial hendaknya juga dengan memberikan edukasi kepada masyarakat.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian UIN Sunan Kalijaga yang telah mendanai penelitian ini. Ungkapan terima kasih juga kami sampaikan kepada para informan dari penelitian ini, mulai dari COTA, pekerja sosial serta Dinas Sosial Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulonprogo dan Kabupaten Bantul yang telah membantu kami dalam proses pengumpulan data untuk penelitian ini.

Pustaka Acuan

Abdoeh, N. M. (2015). *Hibah Harta Pada Anak Angkat (Telaah Sosio Filosofis Terhadap Bagian Maksimal Sepertiga)* (Master Thesis). UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Bakarbesy, L., & Anugerah, D. P. (2018). *Implementation Of The Best Interests Of The Child Principles In Intercountry Adoption In Indonesia*. *Yuridika Yuridika*, 33(1), 73.

Barron, J. F. (1922). *The Law of Adoption*. 22(332–342).

Cantwell, N. (n.d.). *The Best Interest of the Child in Intercountry Adoption*. Florence: UNICEF Office of Research.

Hayati, F. N. (2008). *Hak Asuh (Hadanah) Anak Angkat Akibat Perceraian Orang Tua Angkat Dalam Perspektif Hukum Islam*. UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Huard, L. A. (n.d.). *The law of adoption: Ancient and modern*.

Husna, A. N. (2008). *Status Kewarisan Anak Angkat Menurut Hukum Islam Dan Hukum Perdata Di Indonesia*. UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Indrayati, I. D. (2007). *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Adopsi Anak Di Yogyakarta (Studi Di Dinas Sosial Propinsi Diy)*. UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Iqbal, M. (2015). *Status Dan Kedudukan Anak Angkat Yang Menjadi Anak Kandung Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif (Studi Kutipan Akta Kelahiran Di Dusun Ambarukmo, Caturtunggal, Depok, Sleman, Yogyakarta)*. UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Makhrus, M. A. (2009). *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Fungsi Dan Peran Saksi Dalam Pembuktian Perkara Pengangkatan Anak Di PA Yogyakarta (Studi Putusan Nomor: 03/Pdt.P/ 2007/Pa.Yk)*. UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Matuankotta, J. K. (2011). *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Angkat dalam Memperoleh Kejelasan Status Hukum Melalui Pencatatan Pengangkatan Anak” (Suatu Tinjauan Dari Perspektif Hak Asasi Manusia)*. *Jurnal Sasi*, 17(3), 70.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2009). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Moleong, L. J. (2000). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Priyanto, S. (2012). *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pengangkatan Anak (Studi Atas Penetapan PA Bantul No. 067.Pdt.P.2010.Pa. Btl)*. UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Rahmadani, E. S. (2007). *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Hak Waris Anak Angkat (Studi Kasus Putusan Pn. Wates No. 4/Pdt G/1994)*. UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Robinson, S. (2017). *Child Welfare Social Workers and Open Adoption Myths*. *Adoption Quarterly*, 20(2), 167–180. <https://doi.org/10.1080/10926755.2017.1289489>

Sutopo, H. B. (2006). *Metode Penelitian Kualitatif*. Surakarta: UNS Press.

Utami, E. S. (2014). *Pengangkatan Anak Sebagai Upaya Pemenuhan Hak Anak (Studi Kasus Yayasan Sayap Ibu Yogyakarta)*. UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Watson, A. H. (2003). *Adopsi Anak Menurut Hukum Islam Dan UU RI No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak*. UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

