

POLITIK HUKUM KESEHATAN TERHADAP PENGGUGURAN KANDUNGAN

Wila Chandra Supriadi*

ABSTRACT

A child is the continuing generation as well as a part from the society. The birth of a child might be unwanted and one of the shortcuts to be done is by abortion. Abortion without any medical reasons, either from the penal code or law of health point of view is a tort. Nevertheless, a medical and non medical staff stealthily implement it. As it is very often committed by the non medical staff, it brings about the injury either physically or mentally to the women. For that reason, it comes up with the idea to regulate the "safe abortion". Indonesian health legal politics towards the abortion in the future (The Act of Health Law), to save the woman's reproduction organs and her soul should be well discussed to realize the idea of "safe abortion" through the recognition of woman's rights upon her reproduction organs.

Kata Kunci: Politik Hukum, Kesehatan, Pengguguran Kandungan.

I. PENDAHULUAN

Anak selalu diidentikkan dengan generasi penerus keluarga, bahkan generasi penerus bangsa. Baik hukum mau pun masyarakat membedakan antara anak sah dan anak tidak sah, anak sah adalah anak yang lahir di dalam perkawinan dan anak tidak sah adalah anak yang lahir di luar perkawinan. Berbicara tentang hukum, maka konsekuensi dari perbedaan itu adalah menyangkut kedudukan hukum anak terhadap orangtuanya. Anak sah mempunyai hubungan hukum dengan ke-

dua orangtuanya beserta keluarga keduanya, sedangkan anak tidak sah hanya mempunyai hubungan hukum dengan ibunya beserta keluarga ibunya.

Terhadap baik anak sah mau pun anak tidak sah, terdapat anak yang diinginkan dan anak yang tidak diinginkan kelahirannya. Bermacam-macam alasan seorang perempuan hamil, yang menginginkan anak/anak-anaknya lahir dan bermacam-macam pula alasan seorang perempuan hamil, yang tidak menginginkan anak / anak-anaknya lahir. Tentunya jumlah kehamilan di luar perkawinan yang sah, yang tidak diinginkan jauh lebih besar daripada anak sah

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung.



yang tidak diinginkan di dalam perkawinan.

Selain yang disebutkan di atas, terdapat anak yang paling tidak diinginkan kehadirannya, adalah anak yang dibuahi oleh pemerkosa. Selain tidak diinginkan, anak yang lahir dari perempuan yang menjadi korban perkosaan dapat menjadi beban, bukan saja beban bagi perempuan dan atau keluarga, tetapi dapat juga menjadi beban bagi masyarakat, bahkan bagi si anak yang lahir pun, kehidupannya dapat menjadi beban, terutama stigma sebagai anak haram.

Salah satu jalan keluar yang dilakukan oleh perempuan, agar tidak terlahir anak yang tidak diinginkan adalah dengan jalan melakukan pengguguran kandungan. Pengguguran kandungan konon usianya sudah sama tuanya dengan usia peradaban manusia, tetapi yang pasti pengguguran kandungan, meski pun diancam dengan pidana penjara baik bagi pelakunya mau pun bagi yang melakukan, namun selalu saja terjadi dari waktu ke waktu dan dari tempat ke tempat.

Diketahui secara luas, berdasarkan keadaan darurat dan untuk menyelamatkan nyawa ibu, maka tenaga kesehatan tertentu yang mempunyai kewenangan bertindak, dapat melakukan tindakan pengguguran kandungan, dalam arti diperbolehkan oleh hukum.

Peraturan hukum yang mengatur dibolehkannya dilakukan pengguguran kandungan dengan situasi dan kondisi di atas, ditetapkan dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan (UU Kesehatan).

Hukum Pidana yang dikodifikasikan di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), tidak membolehkan pengguguran kandungan dengan alasan apapun juga dan oleh siapa pun juga. Ketentuan ini sejak diundangkan di jaman pemerintahan Hindia Belanda sampai dengan sekarang ini tidak pernah diubah, dan ketentuan ini berlaku umum bagi siapa pun juga yang melakukan, bahkan bagi dokter yang melakukan ini, terdapat pemberatan hukuman.

Kedua ketentuan di atas mengatur hal yang sama, dalam hal ini pengguguran kandungan, namun keduanya tidak sejalan atau berbeda pengaturan. Secara asas hukum, di Indonesia dikenal asas *lex specialis derogat legi generali*, artinya hukum yang khusus mengenyampingkan hukum yang umum. Ketentuan di atas memperlihatkan KUHP mengatur tindak pidana secara umum sedangkan UU Kesehatan mengatur ketentuan secara khusus, karena itu UU Kesehatan merupakan *lex specialis* dan KUHP merupakan *lex generalis*. Ini berarti UU Kesehatan dapat mengenyampingkan KUHP, khu-



susnya mengenai ketentuan pengguguran kandungan.

Harus diakui di dalam masyarakat Indonesia terdapat pengguguran kandungan yang dilakukan tanpa alasan medis, baik yang dilakukan oleh tenaga kesehatan mau pun yang bukan tenaga kesehatan. Ada bermacam-macam alasan dari pengguguran kandungan antara lain karena kegagalan Program Keluarga Berencana (KB), kehamilan akibat pemerkosaan, ketidakmampuan ekonomi, kehamilan karena "kecelakaan" pada hubungan luar kawin, atau bahkan karena janin yang dikandungnya menderita cacat atau kelainan bawaan. Seperti dituliskan di atas, bahwa tindakan pengguguran kandungan buatan tanpa alasan medis adalah perbuatan melanggar hukum, baik menurut Hukum Pidana mau pun Hukum Kesehatan namun hal itu dilakukan, sehingga banyak perbuatan pengguguran kandungan dilakukan dengan diam-diam.

Diakui pula, terdapat berbagai pengguguran kandungan yang menimbulkan dampak buruk karena dilakukan oleh bukan tenaga kesehatan. Orang yang diminta menggugurkan kandungan tidak mempunyai keahlian dalam bidang kebidanan, yang mengakibatkan kerusakan pada alat reproduksi perempuan, bahkan dapat juga berakibatkan kematian.

Timbul gagasan dari beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Perempuan untuk memberikan bantuan kepada sebagian perempuan yang "terpaksa" melakukan pengguguran kandungan, dengan mendirikan sentra-sentra "pengguguran kandungan yang aman". Gagasan ini merupakan upaya perjuangan namun masih merupakan wacana, yang realisasinya masih menghadapi berbagai kendala, baik segi hukum, politik, maupun sosial budaya.

II. PERMASALAHAN

Pada intinya baik kaidah hukum maupun kaidah non-hukum yang menjadi pedoman/ukuran peraturan tentang pengguguran kandungan, yang dilakukan oleh siapapun juga, baik oleh tenaga kesehatan mau pun yang bukan tenaga kesehatan, adalah perbuatan tidak diperbolehkan dan tidak baik. Timbul pertanyaan: bagaimanakah politik hukum kesehatan terhadap pengguguran kandungan di Indonesia?

Tulisan ini tidak akan membahas pengguguran kandungan dari sudut medis mengenai indikasi medis dan menyelamatkan nyawa ibu, tetapi membahas tentang politik hukum kesehatan di Indonesia terhadap pengguguran kandungan. Setelah bagian tentang pengantar ini, akan dibahas tentang politik hukum kesehatan,



kemudian tentang aspek hukum pengguguran kandungan dan yang terakhir yang masih menjadi wacana adalah pengaturan tentang dapat dilakukannya "pengguguran kandungan yang aman", kemudian ditutup dengan kesimpulan.

III. PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Kesehatan

Pengertian dari politik seperti juga pengertian tentang hukum, sangatlah banyak, tergantung dari sudut mana politik dan hukum itu dilihat. Ramlan Surbakti (Ramlan Surbakti, 1992: 1) menguraikan tentang lima pandangan konsep-konsep politik:

*"Sejak awal hingga perkembangan yang terakhir ada sekurang-kurangnya lima pandangan tentang politik. **Pertama**, politik ialah usaha-usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama. **Kedua**, politik ialah segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. **Ketiga**, politik sebagai segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat. **Keempat**, politik sebagai kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum. **Kelima**, politik sebagai konflik dalam rangka mencari dan/atau memperta-*

hankan sumber-sumber yang dianggap penting."

Berkaitan dengan topik pembahasan tulisan ini, maka pandangan tentang konsep politik yang keempatlah yang relevan untuk penulisan ini. Ramlan Surbakti memberikan uraian konsep politik keempat ini yang diberi judul *Fungsionalisme*, sebagai berikut:

"Fungsionalisme memandang politik sebagai kegiatan merumuskan dan melaksanakan kebijakan umum. Menyimpang dari pandangan kelembagaan di atas, dewasa ini para ilmuwan politik memandang politik dari kacamata fungsional. Menurut mereka, politik merupakan kegiatan para elit politik dalam membuat dan melaksanakan kebijakan umum." (Ramlan Surbakti, 1992: 6).

Dituliskan di atas, seperti juga politik, hukum mempunyai pengertian banyak sekali, sehingga untuk mendapatkan pengertian tentang hukum, perlu dilihat dari sudut mana hukum itu mau ditelaah. Namun terdapat pengertian yang universal tentang hukum, yaitu dilihat dari tujuan dari diberlakukannya hukum, pada intinya agar tercipta ketertiban dan keadilan hukum.

Secara sederhana dan umum, hukum diartikan sebagai kumpulan peraturan yang mengatur antara lain apa yang boleh dan tidak



boleh, berisi hak dan kewajiban timbal balik. pelanggaran terhadap hukum mendapatkan sanksi yang diberikan oleh negara, bertujuan untuk membentuk masyarakat yang ideal, hukum yang baik hanya mengatur hal-hal yang bersifat lahiriah saja dan penataan terhadap hukum biasanya datang dari luar. karena takut kepada sanksinya.

Pemerintah Indonesia dalam membentuk peraturan perundang-undangan selalu bertolak pada dasar pemikiran yang tertuang di dalam falsafah bangsa yaitu Pancasila. Tujuan akhir Bangsa Indonesia tentunya bertujuan untuk mencapai nilai-nilai di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan sila kelima Pancasila, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut menciptakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, yang akhirnya akan tercapai Kesejahteraan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dihubungkan dengan tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan (UU Kesehatan), maka dalam Penjelasan Umum UU No. 23 tahun 92, yang tentunya sesuai dengan tujuan nasional yang ter-

cantum di dalam alinea keempat dari Pembukaan UUD 1945 dengan cara melakukan pembangunan nasional, dan salah satu unsur pembangunan nasional adalah pembangunan kesehatan. Penjabaran dari pembangunan kesehatan dapat dilihat dari alinea ketiga Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 1992, bahwa:

“Pembangunan kesehatan pada dasarnya menyangkut semua segi kehidupan, baik fisik, mental maupun sosial ekonomi. Dalam perkembangan pembangunan kesehatan selama ini, telah terjadi perubahan orientasi, baik tata nilai maupun pemikiran terutama mengenai upaya pemecahan masalah di bidang kesehatan yang dipengaruhi oleh politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta ilmu pengetahuan dan teknologi. Perubahan orientasi tersebut akan mempengaruhi proses penyelenggaraan pembangunan kesehatan. Di samping hal tersebut dalam pelaksanaan pembangunan kesehatan perlu memperhatikan jumlah penduduk Indonesia yang besar, terdiri dari berbagai suku dan adat istiadat, menghuni ribuan pulau yang terpencar-pencar dengan tingkat pendidikan dan sosial yang beragam.”

Pemerintah menyadari bahwa pembangunan kesehatan di negara Indonesia tidaklah mudah, apalagi dengan letak geografis dan keragaman etnik dan sosial budaya.



Untuk itu pemerintah di dalam UU No. 23 Tahun 1992 mengatur enam butir utama sebagai pegangan bagi penyelenggaraan pembangunan kesehatan, yang diuraikan di dalam Alinea terakhir dari Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 1992, yaitu:

"Dalam Undang-undang ini diatur:

1. asas dan tujuan yang menjadi landasan dan memberi arah bagi pembangunan kesehatan yang dilaksanakan melalui upaya kesehatan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi orang sehingga terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal tanpa membedakan status sosialnya;
2. hak dan kewajiban setiap orang untuk memperoleh derajat kesehatan yang optimal serta wajib untuk ikut serta dalam memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan;
3. tugas dan tanggung jawab Pemerintah pada dasarnya adalah mengatur, membina dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan serta menggerakkan peran serta masyarakat;
4. upaya kesehatan dilaksanakan secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan melalui pendekatan peningkatan kesehatan, pencegahan penyakit, penyembuhan pe-

nyakit dan pemulihan kesehatan;

5. sumber daya kesehatan sebagai penunjang penyelenggara upaya kesehatan, harus tetap melaksanakan fungsi dan tanggung jawab sosialnya dengan pengertian bahwa sarana pelayanan kesehatan harus tetap memperhatikan golongan masyarakat yang kurang mampu dan tidak semata-mata mencari keuntungan;
6. Ketentuan Pidana untuk melindungi pemberi dan penerima jasa pelayanan kesehatan bila terjadi pelanggaran terhadap undang-undang ini."

Asas dan tujuan diberlakukannya UU No. 23/92 ditetapkan di dalam Pasal 2 yang menyatakan:

"Pembangunan Kesehatan diselenggarakan berdasarkan perike-manusiaan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, manfaat, usaha bersama dan kekeluargaan, adil dan merata, perikehidupan dalam keseimbangan, serta kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan sendiri."

Pengertian dari Pasal 2 UU No. 23 Tahun 1992 ini, perlu dijabarkan dari Penjelasan Pasal demi Pasal:

Asas adil dan merata berarti "Pembangunan kesehatan harus memperhatikan berbagai asas yang memberikan arah arah pembangunan kesehatan, dan dilaksa-



nakan melalui upaya kesehatan sebagai berikut:

- a. asas perikemanusiaan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa berarti bahwa penyelenggaraan kesehatan harus dilandasi atas perikemanusiaan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dengan tidak membedakan golongan, agama dan bangsa;
- b. Asas manfaat berarti memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan dan perikehidupan yang sehat bagi setiap warganegara;
- c. Asas usaha bersama dan kekeluargaan berarti bahwa penyelenggaraan kesehatan dilaksanakan melalui kegiatan yang dilakukan oleh seluruh lapisan masyarakat dan dijiwai oleh semangat kekeluargaan;
- d. Asas adil dan merata berarti bahwa penyelenggaraan kesehatan harus dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada segenap lapisan masyarakat dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat;
- e. Asas perikehidupan dalam keseimbangan berarti bahwa penyelenggaraan kesehatan harus dilaksanakan seimbang antara kepentingan individu dan masyarakat, antara fisik dan mental, antara material dan spiritual;
- f. Asas kepercayaan pada kemampuan dan kekuatan sen-

diri berarti bahwa penyelenggaraan kesehatan harus berlandaskan pada kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan sendiri dengan memanfaatkan potensi nasional seluas-luasnya.”

Jadi yang dimaksud dengan Politik Hukum Kesehatan adalah kegiatan para elit politik dalam membuat dan melaksanakan kebijakan umum bagi Pembangunan Kesehatan yang diselenggarakan berdasarkan perikemanusiaan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, asas manfaat, asas usaha bersama dan kekeluargaan, asas adil dan merata, asas perikehidupan dalam keseimbangan, serta asas kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan sendiri.”

B. Aspek Hukum Kesehatan Pengguguran Kandungan

Sesuai dengan judul di atas, di dalam bagian ini yang akan dibahas hanyalah kaidah-kaidah Hukum Kesehatan tentang pengguguran kandungan, tidak dibicarakan kaidah-kaidah Hukum Pidana tentang pengguguran kandungan.

Ensiklopedi Indonesia memberikan pengertian pengguguran kandungan sebagai “Pengakhiran kehamilan sebelum masa gestasi 28 minggu atau sebelum janin mencapai berat 1000 gram.”

Selanjutnya dibedakan antara pengguguran kandungan spontan



yang terjadi tanpa tindakan apapun, dengan pengguguran kandungan buatan yang terjadi sebagai akibat sesuatu tindakan tertentu. Dibedakan pula antara pengguguran kandungan buatan terapeutis yang dilakukan atas alasan medis untuk kepentingan menyelamatkan nyawa ibu, dengan pengguguran kandungan buatan non terapeutis yang dilakukan tanpa alasan medis.

Pengguguran kandungan buatan terapeutis telah mendapatkan pengaturan di dalam Pasal 15 UU No. 23 Tahun 1992 yang menyatakan:

- (1) Dalam keadaan darurat sebagai upaya untuk menyelamatkan nyawa ibu hamil dan janinnya, dapat dilakukan tindakan medis tertentu.
- (2) Tindakan medis tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan:
 - a. berdasarkan indikasi medis yang mengharuskan diambilnya tindakan tersebut;
 - b. oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan untuk itu dilakukan sesuai dengan tanggung jawab profesi serta berdasarkan pertimbangan tim ahli;
 - c. dengan persetujuan ibu hamil yang bersangkutan atau suami keluarganya;
 - d. pada sarana kesehatan tertentu.

- (3) ketentuan lebih lanjut mengenai tindakan medis tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 15 UU No. 23 Tahun 1992 menerangkan sebagai berikut:

Ayat 1

Tindakan medis dalam bentuk apapun pengguguran kandungan dengan alasan apapun, dilarang karena bertentangan dengan norma hukum, norma agama, norma kesusi-laan dan norma kesopanan. Namun, dalam keadaan darurat sebagai upaya menyelamatkan jiwa ibu dan atau bayi yang dikandungnya dapat diambil tindakan medis tertentu.

Ayat (2)

Butir a

Indikasi medis adalah suatu kondisi yang benar-benar mengharuskan diambil tindakan medis tertentu, sebab tanpa tindakan medis tertentu ibu hamil dan atau janinnya terancam bahaya maut.

Butir b

Tenaga Kesehatan yang dapat melakukan tindakan medis tertentu adalah tenaga yang memiliki keahlian dan kewenangan untuk melakukannya yaitu seorang dokter ahli kebidanan dan penyakit kandungan.

Butir c

Hak utama untuk memberikan persetujuan ada pada ibu hamil yang



bersangkutan kecuali dalam keadaan tidak sadar atau tidak dapat memberikan persetujuannya, dapat diminta dari suami atau keluarganya.

Butir d

Sarana kesehatan tertentu adalah sarana kesehatan yang memiliki tenaga dan peralatan yang memadai untuk tindakan tersebut dan ditunjuk oleh Pemerintah.

Ayat(3)

Dalam peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan dari Pasal ini dijabarkan antara lain mengenai keadaan darurat dalam menyelamatkan jiwa ibu hamil dan atau janinnya, tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan, bentuk persetujuan dan sarana kesehatan yang ditunjuk.

Sebagaimana diuraikan di atas pengguguran kandungan dilihat dari sudut pandang Hukum Pidana sampai saat ini masih dikategorikan sebagai tindak kejahatan, meskipun dilakukan oleh dokter ahli kebidanan dan penyakit kandungan dengan indikasi medis (sebagai *lex generalis*).

Peraturan hukum yang khusus (sebagai *lex specialis*) yang berisi kaidah-kaidah hukum tentang pengguguran kandungan hanya diatur secara garis besar di dalam satu pasal dari UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan yaitu Pasal 15. Pengguguran kandungan

(tindakan medis tertentu), menurut Pasal 15 UU No. 23 Tahun 1992 itu hanya boleh dilakukan dalam "keadaan darurat untuk menyelamatkan jiwa ibu hamil". Penjelasan lebih lanjut hal itu mengenai indikasi medis yang dapat dipertimbangkan sebagai alasan pengguguran kandungan, yaitu: "suatu kondisi yang benar-benar mengharuskan diambil tindakan pengguguran kandungan, sebab kalau tidak, ibu hamil terancam bahaya maut".

Mengenai indikasi medis dan menyelamatkan jiwa ibu hamil, seringkali menjadi bahan perdebatan, sebab undang-undang hanya menyebutkan kondisi yang benar-benar mengharuskan diambil tindakan pengguguran kandungan, dan kalau hal itu tidak dilakukan maka jiwa ibu hamil sebagai taruhannya.

Jika dikaji, perdebatan itu dapat dibagi ke dalam dua pendapat. Pendapat pertama dalam menafsirkan keadaan darurat yang dimaksud Pasal 15 UU No. 23 Tahun 1992 menyatakan "bahwa yang dimaksud dengan kondisi yang benar-benar mengharuskan dilakukan tindakan pengguguran kandungan, adalah 'secara fisik' ibu hamil terancam bahaya maut apabila pengguguran kandungan tidak dilakukan."

Pendapat kedua dalam menafsirkan keadaan darurat yang dimaksud Pasal 15 UU No. 23 Ta-



hun 1992 menyatakan “bahwa yang dimaksud dengan kondisi yang benar-benar mengharuskan dilaksanakan pengguguran kandungan adalah ‘secara fisik atau pun secara psikis’ ibu hamil terancam bahaya maut apabila pengguguran kandungan tidak dilakukan”.

Dari kedua pendapat di atas, penulis berpendapat pertimbangan yang dapat digunakan untuk dilakukan pengguguran kandungan adalah dengan penafsiran yang kedua. Sebagai misal pada kasus perkosaan, kondisi psikis seorang ibu hamil sangat menderita dan itu dapat membahayakan kelangsungan kehidupannya, sehingga hal itu dapat menjadi bahan pertimbangan untuk dilakukan pengguguran kandungan.

Sampai saat ini, setelah UU No. 23 Tahun 1992 berlaku lebih dari sepuluh tahun sejak diundangkan, pemerintah belum membentuk Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan pengguguran kandungan buatan terapeutik (ketentuan pelaksanaan dari Pasal 15 UU No. 23 Tahun 1992). Belum dibentuknya Peraturan Pelaksanaan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab banyak tenaga kesehatan menjadi takut melakukan tindakan pengguguran kandungan bila tidak berdasarkan indikasi medis secara fisik.

Di Indonesia kecenderungan untuk menerima pendapat kedua

bertambah besar untuk kasus tertentu seperti kehamilan akibat perkosaan, kegagalan kontrasepsi (akibat sulitnya mendapat alasan yang benar maka mereka telah rela melakukan pengguguran kandungan secara diam-diam).

Selain itu, dengan ditemukannya alat-alat dengan teknologi canggih yang dapat dengan mudah mendeteksi adanya cacat bawaan atau kelainan bawaan serius pada janin, maka timbul pertanyaan, apakah dengan alasan itu dapat dilakukan pengguguran kandungan, meskipun keadaan janin itu tidak membahayakan nyawa ibu hamil? Kondisi janin tersebut menjadi beban ibu hamil, karena takut menanggung aib anaknya bila lahir kelak. Karena itu pada akhirnya banyak perempuan hamil, yang tentunya dengan berat hati, harus atau terpaksa mengambil keputusan untuk menghentikan kehamilan dalam situasi seperti ini.

Mungkin perlu disimak definisi yang menarik tentang kehamilan yang tidak diinginkan yang dikutip oleh Kartono Mohamad dari Flecher bahwa “kehamilan kalau diinginkan adalah proses yang sehat. Jika kehamilan itu tidak diinginkan, maka ia adalah penyakit” (Kartono Mohamad, 1992: 121).

Meskipun ada pertimbangan-pertimbangan yang dianggap layak, seperti di atas, namun menjadi masalah apabila dokter ahli



kandungan yang melakukan pengguguran kandungan dituntut oleh pejabat berwenang karena telah melakukan pengguguran kandungan tanpa indikasi medis dan bukan keadaan darurat untuk menyelamatkan nyawa ibu. Dokter yang menggugurkan kandungan akan menjadi terancam hukuman, karena penuntutan hukum akan berdasarkan pada ketentuan pidana yang ada di dalam UU No. 23 tahun 1992, yang diatur di dalam Pasal 80 Ayat (1), yang berlaku hanya bagi tenaga kesehatan yang menggugurkan kandungan tanpa indikasi medis dengan diancam hukuman pidana penjara selamalamanya 15 (limabelas) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000.- (lima ratus juta rupiah).

Jadi, Politik Hukum Kesehatan sampai saat ini adalah tindakan pengguguran kandungan hanya dapat dilakukan oleh tenaga kesehatan tertentu dengan alasan adanya keadaan darurat indikasi medis dan tujuannya untuk menyelamatkan nyawa ibu. Perluasan dari interpretasi tentang keadaan darurat dan menyelamatkan nyawa ibu sampai saat ini masih belum seragam.

Namun kelihatannya, kegagalan yang terjadi pada penggunaan alat kontrasepsi pada keluarga berencana dan kehamilan akibat perkosaan, secara diam-diam telah menjadi kebijakan dari Departemen

Kesehatan untuk dapat dilakukan pengguguran kandungan, yang dikenal dengan cara Menstrual Regulation.

C. Pengguguran Kandungan yang "Aman"

Pengguguran kandungan tanpa indikasi medis, meskipun diancam dengan hukuman penjara, baik dilakukan oleh tenaga kesehatan maupun bukan tenaga kesehatan, selalu saja terjadi dari waktu ke waktu. Pengguguran kandungan itu dilakukan bukan hanya karena adanya "kecelakaan" dari hubungan luar kawin, tetapi cukup banyak pula dilakukan oleh para ibu rumah tangga yang merasa sudah cukup mempunyai anak dan keadaan ekonomi tidak memungkinkan untuk memelihara tambahan anak lagi.

Sejak jaman Hipocrates, "bapak dari para dokter", yang dikenal dengan Sumpah Hipocrates, telah ada yang berpendapat bahwa merupakan kewajiban para dokter untuk menghargai hidup insani mulai dari pembuahan sampai kematian. Sumpah Hipocrates itu mempunyai pengertian atau makna bahwa pengguguran kandungan adalah pelanggaran kewajiban oleh profesional kedokteran. Plato dan juga Aristoteles, di jaman mereka telah mendiskusikan mengenai pengguguran kandungan ini (lihat Ensiklopedi Americana).



Tidak dapat dipungkiri bahwa permintaan untuk dilakukan pengguguran kandungan di mana pun di dunia ini cukup banyak, dalam arti cukup banyak anak yang tidak diinginkan oleh ibunya terutama atau juga bapaknya, dan dengan Politik Hukum Kesehatan terhadap pengguguran kandungan yang "hanya" membolehkan pengguguran kandungan dalam keadaan darurat dengan indikasi medis untuk menyelamatkan nyawa ibu, maka mereka yang terdesak ingin menggugurkan kandungan dengan alasan apa pun juga selain alasan di atas, akan berupaya mencari pertolongan kepada siapa saja yang dapat membantunya.

Cukup banyak pengguguran kandungan dilakukan oleh orang yang tidak mempunyai keahlian untuk melakukan tindakan pengguguran kandungan, dilakukan tanpa dengan cara yang benar berdasarkan Ilmu Pengetahuan Kedokteran, hanya berdasarkan pengalaman. Dapat dibayangkan akibat yang terjadi, yang taruhannya adalah kesehatan reproduksi atau bahkan nyawa, dari mulai cacat yang menyebabkan perempuan yang bersangkutan tidak dapat melahirkan anak lagi, karena terjadi kerusakan pada alat reproduksinya, dan yang paling menyedihkan kalau terjadi kematian.

Pemerintah dengan berbagai alasan menutup mata terhadap

perbuatan pengguguran kandungan yang berbahaya ini, hanya jika sudah menjadi demikian terbukanya baru ditindak. Tidak jarang pula oknum pelaku dilindungi oleh aparat penegak hukum sendiri, sehingga dengan bebas dapat melakukan pekerjaannya dengan aman.

Jika pengguguran kandungan itu dilakukan oleh dokter atau bidan, ini masih lebih baik, tetapi ini lebih banyak dilakukan oleh orang awam, atau "dukun beranak" yang berfungsi sekaligus sebagai "dukun pengguguran kandungan", yang tidak mempunyai pendidikan formal tentang pengguguran kandungan. Pengguguran kandungan dilakukan hanya berdasarkan pengalaman dari perbuatan yang "trial and error" saja dan ini sangat berbahaya.

Akhir-akhir ini, bergema suara para ibu yang peduli kepada keadaan ini, mengemukakan ide, agar sebagian masyarakat yang membutuhkan bantuan pengguguran kandungan tanpa indikasi medis, karena menurut mereka dilarang juga dilakukan, diberi kesempatan untuk mendapatkan bantuan medis yaitu melakukan "pengguguran kandungan yang aman".

Tentu saja perjuangan kaum perempuan yang dimulai dari Jakarta dan dimotori oleh beberapa lembaga sosial masyarakat (LSM) Perempuan, masih harus menem-



puh jalan yang panjang, bahkan sangat panjang. Pemerintah tidak demikian mudahnya meluluskan permintaan para pejuang perempuan ini agar didirikan sentra-sentra sarana kesehatan yang dapat bertindak untuk menggugurkan kandungan para perempuan yang tidak menginginkan anak yang dikandungnya lahir. dengan "pengguguran kandungan yang aman", yang dilakukan oleh tenaga medis yang mempunyai kualifikasi untuk itu.

Ide para perempuan yang peduli ini ialah bantuan "pengguguran kandungan yang aman" diberikan bukan serta merta tanpa prosedur apapun atau langsung digugurkan kandungannya, tetapi di dalam proses itu diberikan konsultasi dan konseling, dengan maksud sedapat mungkin tidak dilakukan pengguguran kandungan. Kalaupun para perempuan hamil ini tetap pada pendiriannya ingin menggugurkan kandungan, setidaknya diberi pengertian agar di kemudian hari mereka menggunakan alat kontrasepsi, sehingga pengguguran kandungan tidak perlu lagi dilakukan.

Terdapat pendapat, dengan dapat atau mudah dilakukan pengguguran kandungan, beberapa perempuan enggan untuk menggunakan alat kontrasepsi, sehingga dengan konsultasi dan konseling itu, diharapkan di kemudian hari mereka akan dapat lebih menjaga

dirinya, sehingga tidak perlu dilakukan pengguguran kandungan.

Harus diakui bahwa ide dan perjuangan para perempuan ini sangat baik, namun perlu diperhatikan, bahwa kebanyakan perempuan yang tidak menginginkan janin yang ada di kandungannya itu lahir, justru tidak ingin diketahui alasan pengguguran kandungannya, hal ini masih sangat sensitif. Pertanyaannya apakah para perempuan ini mau datang ke sarana kesehatan, karena mereka harus konsultasi dan konseling dulu?

Mungkin saja, dengan sosialisasi yang baik, dapat membuat para perempuan yang berniat menggugurkan kandungan menjadi sadar, bahwa mencari bantuan pengguguran kandungan dari orang yang tidak mempunyai pengetahuan dan keahlian medis, adalah sangat berbahaya. "Seandainya" kalau nanti pemerintah (entah kapan), dapat menerima dan merealisasi perjuangan para perempuan yang tergabung ke dalam ibu peduli "pengguguran kandungan yang aman", mereka mau mendatangi sentra-sentra "pengguguran kandungan yang aman", sehingga bahaya yang mungkin timbul karena pengguguran kandungan yang dilakukan oleh orang yang tidak berwenang dan tidak mempunyai kemampuan menjadi berkurang.



Perlu ditambahkan, seharusnya apabila para perempuan yang berkeinginan untuk menggugurkan kandungan tetap pada keinginannya, apa pun alasannya, maka sentra-sentra ini harus membantu perempuan itu, dengan dilakukan pengguguran kandungan oleh yang berwenang melakukan dan juga dengan kemampuan yang ditopang oleh pendidikan formal di bidang kedokteran, setidaknya telah dikurangi bahaya akan terjadinya akibat yang tidak diinginkan.

Seperti dituliskan di atas, perjuangan para perempuan ini masih merupakan wacana, realisasi ke arah yang menjanjikan saja belum, sebab Menteri Kesehatan tentunya tidak dengan mudah berani membuat peraturan yang membolehkan didirikan sentra-sentra "pengguguran kandungan yang aman". Alasan utamanya sesuai dengan Politik Hukum Kesehatan terhadap Pengguguran Kandungan, yang berorientasi pada:

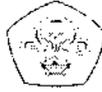
"baik tata nilai mau pun pemikiran terutama mengenai upaya pemecahan masalah di bidang kesehatan yang dipengaruhi oleh politik, ekonomi, dan sosial budaya, pertahanan keamanan, serta ilmu pengetahuan dan teknologi", juga karena pengguguran kandungan tanpa alasan medis, adalah bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan dan norma kesopanan. namun, dalam

keadaan darurat sebagai upaya menyelamatkan jiwa ibu dan atau bayi yang dikandungnya dapat diambil tindakan medis tertentu.

Sampai saat ini, apa yang dialami oleh para pejuang perempuan ini adalah dipingpong dari eksekutif ke legislatif dan sebaliknya, dalam arti menghadap eksekutif, dianjurkan harus ke legislatif terlebih dahulu, menghadap ke legislatif, dianjurkan harus ke eksekutif terlebih dahulu. Ini jelas belum ada yang berani merealisasikan wacana "pengguguran kandungan yang aman".

Pertanyaannya apakah Pemerintah Republik "berani" memasukkan pengaturan tentang "pengguguran kandungan yang aman" dalam Peraturan Pemerintah sebagai Peraturan Pelaksanaan Pasal 15 UU No. 23 Tahun 1992?

Ada titik terang bagi perjuangan para perempuan yang peduli pada "pengguguran kandungan yang aman". Di dalam rancangan undang-undang (RUU) tentang Hukum Kesehatan inisiatif dari DPR, yang telah diajukan ke DPR, diakui hak perempuan atas alat reproduksi, dengan perkataan lain, kalau RUU ini dapat menjadi undang-undang dan hak perempuan atas alat reproduksinya dapat ditentukan oleh undang-undang, termasuk pula hak perempuan untuk menentukan ingin punya anak atau tidak, dalam arti memperoleh bantuan untuk "pengguguran kan-



dungan yang aman”, menjadi hak perempuan pula.

IV. KESIMPULAN

Kehadiran anak, seharusnya, selalu diinginkan oleh orang yang melahirkannya. Namun jika kehadirannya bukan berdasarkan keinginan, sebagai misal karena “kecelakaan” hubungan luar kawin, perkosaan, mungkin saja karena kelemahan ekonomi atau bahkan tidak sesuai dengan sosial budaya, maka anak bahkan menjadi beban.

Salah satu cara yang drastis untuk menanggulangi kehadiran anak yang tidak diinginkan adalah dengan melakukan pengguguran kandungan. Kaidah hukum yang mengatur tentang pengguguran kandungan, selain ada di dalam peraturan umum yakni KUHPer (sebagai *lex generalis*), juga ada di dalam peraturan khusus yaitu Pasal 15 UU Kesehatan (sebagai *lex specialis*). Pasal 15 tersebut masih mengatur secara tidak jelas karena tidak memberikan ukuran yang jelas tentang indikasi medis yang menjadi dasar untuk menyelamatkan jiwa ibu.

Oleh karena itu, diperlukan perluasan penafsiran kaidah hukum, yang di dalam bidang hukum biasa dilaksanakan. Menurut penafsiran dari Pasal 15 UU No. 23 Tahun 1992, jika penafsiran indikasi medis diperluas selain secara fisik juga secara psikis,

maka terhadap korban perkosaan yang hamil, atau juga perempuan yang mengalami kegagalan Program KB, dapat dilakukan pengguguran kandungan.

Politik Hukum Kesehatan jelas menyebutkan perlunya indikasi medis dan keadaan darurat untuk menyelamatkan jiwa ibu, sebagai alasan untuk dapat dilakukan pengguguran kandung, di luar dari ketentuan Pasal 15 UU No. 23 Tahun 1992 adalah perbuatan melanggar hukum yang dapat diancam pidana penjara dan denda.

Pengguguran kandungan yang dilakukan oleh orang yang tidak mempunyai keahlian dalam bidang kedokteran dapat menimbulkan akibat yang tidak diinginkan, mulai dari kemungkinan kerusakan pada alat reproduksi sampai dengan kematian, hal ini terjadi dari waktu ke waktu dan dari tempat ke tempat.

Sebagian perempuan Indonesia di berbagai kota besar, yang bergabung dalam beberapa LSM Perempuan, memulai upaya agar bagi para perempuan yang hamil dan tidak menginginkan janin yang dikandungnya lahir, diberi kesempatan untuk melakukan “pengguguran kandungan yang aman”, dengan didirikannya sentra-sentra “pengguguran kandungan yang aman”, di mana sebelum dilakukan “pengguguran kandungan yang aman” diberikan upaya konseling dan konsultasi.



Tujuan utamanya mencegah para perempuan itu tidak melakukan pengguguran kandungan, kalau ia bersikukuh mau dilakukan juga, maka dilakukan dengan cara “pengguguran kandungan yang aman”. Selanjutnya diharapkan di kemudian hari tidak terjadi pengulangan pengguguran kandungan.

Tujuan baik ini, untuk kebaikan berbagai pihak, masih panjang perjalanannya, agar dapat disetujui pelaksanaannya. Ini dapat dimengerti, karena bagi masyarakat Indonesia yang religius ini, pengguguran kandungan adalah perbuatan yang sangat diharamkan. Namun, harus diakui adanya kenyataan tentang dilakukannya pengguguran kandungan yang dilakukan oleh sebagian perempuan, apapun alasannya tanpa indikasi medis, yang dilakukan bukan oleh orang yang mempunyai keahlian untuk itu, tidapat dibenarkan.

Pertanyaan yang timbul apakah Peraturan Pelaksanaan dari Pasal 15 UU No. 23 Tahun 1992 dapat mengakomodasi kebutuhan “pengguguran kandungan yang aman”? Atau, jika pembentuk undang-undang, melalui RUU tentang Hukum Kesehatan, akan meloloskan pasal tentang adanya hak perempuan atas alat reproduksinya, dalam arti dapat menentukan diri sendiri ingin punya anak atau tidak, maka perempuan akan mendapatkan bantuan untuk

“pengguguran kandungan yang aman”.

DAFTAR PUSTAKA

- Ameln, Fred. (1992). *Kapita Selekta Hukum Kesehatan*. Cet. I. Jakarta: PT Grafika.
- Chandrawila, Wila. (2001). *Hukum Kedokteran*. Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Hermien, Hadiati Kuswadji. (1996). *Undang-undang Nomor 23 tentang Kesehatan, Asas-asas dan Permasalahan dalam Implementasinya*. Cet. I. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti.
- Mohamad, Kartono. (1998). *Kontradiksi dalam Kesehatan Reproduksi*. Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar harapan.
- Subakti, Ramlan. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia.