

PERKEMBANGAN PENGATURAN PENGUGURAN KANDUNGAN Oleh: Agustinus Pohan

Pada kesempatan diskusi kali ini yang menjadi topik pembicaraan kita adalah mengenai pengguguran kandungan dalam pengertiannya sebagai ABORTUS PROVOCATUS CRIMINALIS, sehingga tidak termasuk dalam tulisan ini adalah mengenai gugurnya kandungan yang terjadi dengan sendirinya tanpa ada pengaruh dari luar (ABORTUS SPONTANEOUS/KEGUGURAN).

Secara medik, pengertian abortus sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Yoedono, diartikan sebagai:

"Keluarnya, dikeluarkannya embryo, foetus sebelum waktunya, yaitu sebelum dapat hidup sendiri di luar uterus."¹⁾

Selanjutnya dikemukakan oleh Nani Soewondo, SH, bahwa:

"Abortus Provocatus adalah yang dilakukan dengan sengaja dan memang dikehendaki oleh yang bersangkutan."²⁾

Dari pengertian tersebut di atas, ternyata faktor "nyawa" dari janin tidak menjadi penting, sehingga dengan demikian dan dengan mengingat kemajuan-kemajuan dalam dunia kedokteran dapat terjadi bahwasanya janin tetap dapat hidup dengan menggunakan alat-alat bantu.

Senafas dengan pengertian di atas, seperti dikemukakan oleh Drs. PAF. Lamintang, SH: "Bhhwa sebagai akibat dari pemisahan sebelum waktu dari tubuh ibunya janin atau anak tersebut tidak perlu harus menjadi mati."³⁾

1) Nani Soewondo, SH: Hukum dan Kependudukan di Indonesia.

2) Nani Soewondo, SH: Hukum dan Kependudukan di Indonesia.

3) Drs. PAF. Lamintang, SH: Diktat Kuliah Hukum Pidana II.

Definisi yang agak berbeda-beda telah dikemukakan oleh Christopher Tietze:

As used by the medical profession, the term "abortion" denotes the termination of pregnancy after implantation of the blastocyst in the endometrium but before the fetus has attained viability, that is before it has become capable of surviving, with appropriate life support (incubator, etc), the neonatal period and eventually maintaining an independent extra uterine life. According to medical tradition, viability is attained after 28 weeks of gestation, counting from the first day of the last normal menstrual period, corresponding to a fetal weight of approximately 1,000 grams.⁴⁾

Definisi yang terakhir agak lebih memperhatikan akan faktor kemungkinan kehidupan/kematian janin di luar uterus selain juga diperhatikan faktor waktu/kapan suatu tindakan memisahkan janin dari ibunya dapat disebut sebagai abortus provocatus.

Definisi ini tampaknya telah memisahkan antara pengertian abortus dengan partus praematurus. Membedakan pengertian abortus dengan *partus praematurus**, kiranya telah menjadi kebutuhan pada dewasa ini. Hal mana tampak dari pendapat dr. Lim Joe Tjay (ahli kedokteran kehakiman), yang menyatakan:

"seolah-olah hendaknya secara hukum membedakan antara abortus dengan partus praematurus."⁵⁾

Pengguguran kandungan (abortus provocatus) telah sejak lama dikenal dan dilakukan oleh para wanita hamil dan sangat boleh jadi telah terjadi secara universal pada semua kebudayaan. Sebuah catatan kedokteran kuno yang ditulis

⁴⁾ C. Tietze: *Induce Abortion*; 1979.

^{*}) yaitu lahir prematur.

⁵⁾ Bambang Purnomo, SH: *Hukum Pidana*; karangan Ilmiah.

5000 tahun yang lalu di negeri Cina telah menganjurkan para wanita meminum air raksa untuk menggugurkan kandungannya. Hippocrates sendiri telah menganjurkan gerakan badan yang luar biasa sebagai cara yang terbaik untuk menggugurkan kandungan.⁶⁾

Di Indonesia, kita pun sudah sejak lama mengenal berbagai cara yang dilakukan untuk melakukan pengguguran kandungan dengan cara-cara tradisional, seperti dengan memijit, makan buah nanas, dan juga dengan meminum jamu-jamu (jamu peluntur/terlambat datang bulan) yang secara bebas diperjual belikan.

Suatu hasil penelitian yang dilakukan oleh Saifuddin dan Bachtiar di RS Ciptomangunkusumo menemukan kejadian pengguguran kandungan yang disengaja pada 32,7 % responden, dengan teknik randomized respons technique. Penelitian-penelitian terbatas lainnya di beberapa rumah sakit di Indonesia menunjukkan angka yang kurang lebih sama seperti yang telah dilaporkan oleh Soedigdomarta dan Naiknyasastra.⁷⁾

Motif yang mendorong dilakukannya pengguguran kandungan sudah barang tentu berbeda satu sama lain, dan sepe-nuhnya menjadi tanggung jawab pribadi-pribadi yang bersangkutan. Terlepas dari segala risiko dari tindakan pengguguran kandungan, bahwa kenyataan ini membawa manfaat positif dari segi usaha-usaha untuk menekan laju pertumbuhan penduduk yang hingga tahun 1981 masih menunjukkan angka 2,32% (growth rate).

Kenyataan pertumbuhan penduduk yang masih cukup tinggi telah mendorong para aktivis kependudukan untuk

⁶⁾ Klinik Raden Saleh, sub bagian Reproduksi Manusia bagian Kebidanan dan Kandungan: Pengguguran Kandungan Berdasarkan Pertimbangan Kesehatan; majalah Rumah Tangga dan Kesehatan, Februari 1982.

⁷⁾ Klinik Raden Saleh, sub bagian Reproduksi Manusia bagian Kebidanan dan Kandungan: Pengguguran Kandungan Berdasarkan Pertimbangan Kesehatan; majalah Rumah Tangga dan Kesehatan, Februari 1982.

berusaha dengan berbagai cara guna menekan laju pertumbuhan penduduk dari cara-cara bersifat kontraseptif maupun "kontraseptif?" (this is because the IUD works not to prevent conception in the strictest sense of the word, but rather to prevent implantation in the uterus of the fertilized ovum after conception, the same is true so – called "morning – after pills" which came into use during 1966).⁸⁾

Pada dewasa ini kita juga mengenal metoda menstrual regulation (M.R.) yang dilakukan secara terbatas. Walaupun hingga saat ini metoda ini bukan atau setidaknya belum merupakan program dari BKKBN.

Dari beberapa kenyataan di atas, nampak terdapat perkembangan penggunaan metoda KB, yang nampaknya mengarah kepada dipergunakannya abortus secara terbatas sebagai salah satu metoda. Kecenderungan ini nampak dari banyaknya tulisan-tulisan yang mengkaitkan antara keluarga berencana dengan abortus. Terlepas dari tulisan-tulisan yang bersikap pro dan kontra, setidaknya abortus sebagai salah satu metoda KB sudah mulai dipertanyakan. Harus pula diakui bahwa hingga saat ini, abortus masih mendapatkan hambatan secara yuridis di samping agama dan moral. Walaupun demikian, secara terselubung telah cukup banyak dilakukan.

Pengguguran Kandungan dan K U H P

Pengaturan mengenai abortus di dalam KUHPidana dapat ditemukan dalam:

BAB XIV: Kejahatan terhadap Kesusilaan

Pasal 299:

- (1) Barang siapa dengan sengaja mengobati seorang wanita atau menyuruhnya supaya diobati, dengan diberitahukan atau ditimbulkan harapan, bahwa karena pengobatan itu hamilnya dapat digugurkan, diancam dengan pidana

⁸⁾ Luke T. Lee Jd. Phd: Legal Issues of Menstrual Regulation in Latin America.

penjara paling lama empat tahun atau denda paling banyak tiga ribu rupiah.

- (2) Jika yang bersalah, berbuat demikian untuk mencari keuntungan, atau menjadikan perbuatan tersebut sebagai pencaharian atau kebiasaan, atau jika dia seorang tabib, bidan atau juru obat; pidananya dapat ditambah sepertiganya.
- (3) Jika yang bersalah, melakukan perbuatan tersebut, dalam menjalankan pencaharian, maka dapat dicabut haknya untuk melakukan pencaharian itu.

BAB XIX: Kejahatan terhadap Nyawa

Pasal 346:

Seorang wanita yang sengaja menggugurkan atau mematikan kandungannya atau menyuruh orang lain untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun.

Pasal 347:

- (1) Barang siapa dengan sengaja menggugurkan atau mematikan kandungan seorang wanita tanpa persetujuannya, diancam dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun.
- (2) Jika perbuatan itu mengakibatkan matinya wanita tersebut, dikenakan pidana penjara paling lama lima belas tahun.

Pasal 348:

- (1) Barang siapa dengan sengaja menggugurkan atau mematikan kandungan seorang wanita dengan persetujuannya, diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun enam bulan.
- (2) Jika perbuatan itu mengakibatkan matinya wanita tersebut, dikenakan pidana penjara paling lama tujuh tahun.

Pasal 349:

Jika seorang dokter, bidan atau juru obat membantu melakukan kejahatan yang tersebut pasal 346, ataupun melakukan

atau membantu melakukan salah satu kejahatan yang diten-
rangkan dalam pasal 347 dan 348 maka pidana yang diten-
tukan dalam pasal ini dapat ditambah dengan sepertiga dan
dapat dicabut hak untuk menjalankan pencaharian dalam ma-
na kejahatan dilakukan.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, ternyata
KUH Pidana telah mengatur abortus secara ketat dan tidak
memberikan pengecualian apapun, sekalipun terhadap abor-
tus provocatus therapeuticus; dengan kata lain: Indonesia
berdasarkan koasifikasi yang disusun oleh Christopher
Tietze termasuk dalam kelompok illegal (no exceptions)
bersama-sama dengan 15 negara lain di dunia.⁹⁾

Pengertian Pengguguran Kandungan dalam KUHP

Sebagaimana dalam rumusan pasal 346 & 348 KUHP di
sana disebutkan "menggugurkan atau mematikan kandungan
....". Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa KUH Pidana
telah memisahkan antara pengertian menggugurkan kandung-
an dengan mematikan kandungan; dengan demikian kiranya
boleh kita katakan bahwa dalam pengguguran kandungan
tidak selalu harus menimbulkan kematian bagi janin yang
dikandung.

Pemikiran ini nampak secara tegas telah dikemukakan
dalam Arrest Hoge Raad 12 April 1898, W. 7113122, yang
antara lain menyatakan:

*"Bagi adanya suatu pengguguran yang dapat dipidana
isteri di dalam pasal-pasal 346 - 348 KUHP telah disya-
ratkan bahwa pada waktu pengguguran dilakukan janin
yang bersangkutan dalam keadaan hidup, dan tidaklah
perlu bahwa janin tersebut telah menjadi mati karena*

⁹⁾ C. Tietze: Induce Abortion; 1979.

pengguguran itu. Kenyataan bahwa anak itu telah dilahirkan dalam keadaan hidup bukan merupakan halangan bagi selesainya kejahatan yang bersangkutan. Undang-Undang tidak membuat perbedaan tentang sempurna atau tidaknya perkembangan dari janin yang berada dalam keadaan hidup, melainkan hanya menyatakan tentang dapat dipidananya perbuatan memisahkan janin tersebut dari tubuh ibunya yang dilakukan sebelum waktu."¹⁰⁾

Dengan demikian tindak pidana pengguguran kandungan tidak hanya ditujukan untuk melindungi "nyawa" si janin, akan tetapi *dapat* ditafsirkan lebih dari pada itu, yaitu untuk melindungi *tindakan yang membahayakan* "nyawa" si janin.

Kiranya penting untuk kita perhatikan pula suatu pendapat yang menyatakan:

"pada zaman sebelum antibiotik itu mortalitas dan morbiditas pengguguran kandungan sangat tinggi. Demikian tingginya sehingga pada tahun 1800-an keluarlah undang-undang yang melarang pengguguran kandungan, yang di beberapa negara seperti Indonesia masih berlaku sampai sekarang."¹¹⁾

Pendapat terakhir ini membawa kita pada suatu kesimpulan bahwa pembuat Undang-Undang sebenarnya bertujuan untuk mengurangi mortalitas dan morbiditas, sehingga larangan untuk melakukan pengguguran kandungan semata-mata ditujukan untuk melindungi kepentingan dari si ibu.

Pada bagian lain dari tulisan tersebut di atas dikemukakan bahwa: "pengalaman menunjukkan bahwa mortalitas

¹⁰⁾ Drs. PAF. Lamintang, SH: Diktat Kuliah Hukum Pidana II.

¹¹⁾ Klinik Raden Saleh, sub bagian Reproduksi Manusia bagian Kebidanan dan Kandungan: Pengguguran Kandungan Berdasarkan Pertimbangan Kesehatan; majalah Rumah Tangga dan Kesehatan, Februari 1982.

ibu akan menurun apabila pengguguran kandungan boleh dilakukan di tempat yang baik dan dilakukan oleh dokter yang terlatih."¹²) Sehingga harus diakui, dari aspek ini, maka larangan pengguguran kandungan menjadi tidak relevan lagi.

Perkembangan Pemikiran dalam Pengaturan Pengguguran Kandungan

Sebagaimana telah dikemukakan, bahwasanya Kitab Undang-undang Hukum Pidana kita telah melarang tindakan pengguguran kandungan tanpa pengecualian apapun.

Larangan pengguguran kandungan yang sedemikian, pada dewasa ini dirasakan oleh banyak kalangan sebagai sesuatu yang tidak menguntungkan, terutama bagi kalangan kedokteran dan kaum wanita yang secara langsung terlibat dalam masalah pengguguran kandungan. Ikatan Dokter Indonesia pada tahun 1964 menyelenggarakan simposium Abortus di Jakarta yang berkesimpulan antara lain: "perlunya diadakan undang-undang yang mengatur Abortus Provocatus atas pertimbangan kedokteran." Selain itu PERWARI dalam tahun 1973 dalam Konperensi Kerja mengenai kedudukan wanita dan Keluarga Berencana yang antara lain menyatakan supaya abortus diperbolehkan dengan memperhatikan kesehatan fisik maupun mental dari wanita yang bersangkutan.

Dalam tahun yang sama di Surabaya diselenggarakan Kongres Obstetri dan Ginekologi Indonesia ke-dua, yang telah mengambil kesimpulan tentang abortus disertai dengan rekomendasi-rekomendasi sebagai berikut:

1. Pengguguran kandungan secara gelap hanya dapat dicegah dengan memberikan dasar-dasar hukum yang lebih jelas

¹²) Prof.H. Oemar Senoadji, SH: Hukum-Hukum Pidana.

untuk menggugurkan kandungan demi kesehatan dan kesejahteraan si ibu.

2. Pengguguran atas indikasi medik adalah semata-mata suatu masalah / tanggung jawab bagi para dokter.
3. Sementara menantikan terlaksananya perundang-undangan mengenai pengguguran kandungan yang baru, pemerintah c.q. Menteri Kesehatan perlu mengambil langkah-langkah tertentu untuk menjamin pembebasan dari segala tuntutan hukum bagi dokter yang menjalankan profesinya sesuai dengan etik kedokteran.
4. Perundang-undangan mengenai pengguguran kandungan yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman itu memerlukan penggantian dengan perundang-undangan yang baru.
5. Untuk menampung setiap persoalan mengenai pengguguran kandungan dianggap perlu dibentuknya PANITIA ABORTUS yang senantiasa akan mengadakan konsultasi dengan pemerintah c.q. Dewan Pertimbangan Kesehatan.

Keberatan-keberatan kalangan kedokteran dan kaum wanita adalah sangat beralasan. Walaupun demikian harus kita akui bahwa abortus provocatus dengan alasan-alasan medis seringkali dilakukan dengan tanpa adanya pengenaan pidana.

Abortus provocatus dengan alasan-alasan medis atau demi keselamatan nyawa ibu *dapat* dianggap sebagai adanya dasar yang meniadakan hukuman (*strafuitsluitings granden*), yakni: keadaan *overmacht* pada pasal 48 KUHP yang berbentuk *noodstrestand*. Namun demikian, untuk dapat mengatakan ada tidaknya *noodstrestand* diperlukan adanya pengujian yang dilakukan oleh Hakim, sehingga akan sangat tergantung kepada bagaimana Hakim memberikan penafsiran terhadap fakta-fakta yang ada. Oleh karena itu, jaminan tidaklah dapat diperoleh.

Kebutuhan akan adanya jaminan ini mendorong untuk segera diundangkannya Undang Undang Pengguguran Kandungan yang setidaknya dapat menjamin para dokter/kaum wanita yang melakukan abortus provocatus dengan alasan medis dari jangkauan hukum pidana.

Kenyataan hingga saat ini, Undang Undang yang diharapkan masih berbentuk Rancangan Undang Undang, di mana dalam pasal 4 RUU tersebut menyebutkan:

"Perbuatan pengguguran kandungan yang dilakukan berdasarkan pertimbangan kesehatan tidak dipidana, apabila dilakukan oleh dokter yang berwenang dengan maksud untuk menyelamatkan nyawa wanita hamil dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini."

Kemudian pasal 5 (2) RUU tersebut menyebutkan:

"Umur kehamilan yang dapat dijadikan batas untuk melakukan pengguguran kandungan berdasarkan pertimbangan kesehatan, ditetapkan oleh Menteri Kesehatan."

Bila nanti RUU ini telah menjadi Undang Undang, maka sebagian dari persoalan pengguguran kandungan menjadi terpecahkan, setidaknya akan mengurangi keraguan bagi kalangan kedokteran dan kaum wanita dalam melakukan abortus provocatus dengan alasan-alasan medis.

Kehadiran pasal 5 (2) dalam RUU tersebut, menurut hemat penulis dapat menimbulkan persoalan di kemudian hari, padahal dimuatnya kalimat "..... dengan maksud untuk menyelamatkan nyawa wanita hamil", dalam pasal 4 RUU tersebut telah cukup memadai untuk mencegah timbulnya eksese-eksese yang menyimpang dari tujuan.

Apabila batas umur kehamilan yang dapat digugurkan ditetapkan, maka bukan tidak mungkin pada suatu saat akan terjadi pertentangan antara batas umur kehamilan yang

dapat digugurkan dengan kebutuhan akan tindakan-tindakan pengguguran kandungan demi untuk menyelamatkan nyawa si ibu.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwasanya RUU yang ada hanya meliputi salah satu dari indikasi abortus, yaitu indikasi medis (untuk menyelamatkan nyawa ibu) selain itu masih terdapat indikasi-indikasi lain.

Secara umum, mengenai pengaturan pengguguran kandungan di banyak negara pada dasarnya dapat kita bagi dalam 3 kelompok, yaitu:

1. Pengguguran kandungan dilarang secara mutlak/illegal (noexceptions).
2. Pengguguran kandungan diperkenankan dengan alasan-alasan tertentu (legal on specified grounds):
 - a. indikasi medis, meliputi keselamatan nyawa dan kesehatan.
 - b. indikasi kemanusiaan.
Jika kehamilan disebabkan akibat perkosaan, incest.
 - c. indikasi eugenistic
Jika kemungkinan besar bayi yang lahir akan cacat fisik atau mental.
 - d. indikasi sosial ekonomi
Jika kelahiran bayi akan mengganggu kesejahteraan keluarga.
 - e. indikasi kegagalan kontrasepsi
3. Pengguguran kandungan diperbolehkan tanpa disertai alasan apapun.
(legal – grounds not specified)
Jika pengguguran kandungan diperkenankan sekedar atas permintaan.

Pengaturan abortus di dalam Rancangan Undang-undang sebagaimana telah dikemukakan, dirasakan terlalu sempit. Indikasi medis yang dipergunakan dalam rancangan undang-undang tersebut dibatasi sedemikian rupa yaitu terbatas untuk "menyelamatkan nyawa si Ibu".

Pembatasan yang sedemikian ini sudah barang tentu mengurangi makna kehadiran dari UU Pengguguran kandungan itu sendiri, selain itu juga dirasakan adanya inkonsistensi dalam mempergunakan pengertian "kesehatan" (medis), hal ini tampak bila dihubungkan dengan pengertian "kesehatan" sebagaimana diatur dalam pasal 2 Undang-undang No. 9 tahun 1960 tentang UU Pokok Kesehatan, di mana disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Kesehatan adalah meliputi kesehatan badan, rohaniah (mental), dan sosial, dan bukan hanya keadaan yang bebas dari penyakit, cacat dan kelemahan.

Dengan pembatasan seperti disebut di atas, maka akan tertutup kemungkinan untuk dilakukannya abortus atas indikasi-indikasi kemanusiaan, ataupun eugenic.

Menurut hemat saya, dirasakan perlu RUU tersebut untuk mengatur pula atau memperluas apa yang tercantum di dalam pasal 4 RUU, sehingga dimungkinkan dilakukannya abortus dengan pertimbangan-pertimbangan kemanusiaan ataupun eugenic.

Kenyataan, selain RUU tentang pengguguran kandungan tersebut belum juga diundangkan, juga sifat yang sangat terbatas dari RUU dimaksud, oleh karena itu dirasakan perlu peranan jurisprudensi melalui putusan-putusan hakim untuk membuka jalan bagi perkembangan pengaturan abortus.
