

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada sila kedua Pancasila yang menyatakan bahwa kemanusiaan yang adil dan beradab berkaitan erat dengan perbuatan tindak pidana aborsi yang dilakukan oleh seorang tenaga profesi yang telah mengambil hak seseorang untuk hidup seperti dijelaskan di dalam Pasal 28 (A) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”. Mengisyaratkan bahwa konstitusi Negeri ini melindungi hak hidup warga Negara, dengan hak hidup itu negara akan menjaga dan melindungi hak hidup setiap warga Negaranya, sehingga Negara melalui alat negara penegak hukum akan bertindak apabila ada dan diketahui terjadi penghilangan hak hidup manusia.¹ Hak untuk hidup ini berkaitan erat secara langsung terhadap kasus tindak pidana aborsi ini, artinya tindak pidana aborsi yang dilakukan merupakan tindakan yang tercela dan merampas hak-hak orang terutama hak untuk hidup sesuai dengan isi Pasal 28 (A) Undang-Undang Dasar 1945.

Di Indonesia sendiri pengaturan tindak pidana aborsi terdapat dalam dua Undang-Undang yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 299, 346, 347, 348, dan 349 serta diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 75, 76, 77. Terdapat perbedaan antara Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dengan Undang-Undang

¹ Pasal 28 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dalam mengatur masalah aborsi. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dengan tegas melarang aborsi dengan alasan apapun, sedangkan Undang-Undang Kesehatan membolehkan aborsi atas indikasi medis maupun karena adanya perkosaan. Seorang bidan harus memiliki kompetensi bidang yang meliputi pengetahuan, keterampilan, dan perilaku dalam melaksanakan praktik kebidanan secara aman dan bertanggung jawab dalam berbagai tatanan pelayanan kesehatan. Kompetensi bidan tidak terlepas dari kewenangan bidan yang telah diatur dalam peraturan Kepmenkes RI Nomor 900/Menkes/SK/II/2002, yang merupakan landasan hukum dari pelaksanaan praktik kebidanan.

Ada 3 kompetensi yang harus dikuasai seorang bidan, yaitu :

1. Pengetahuan umum, keterampilan dan perilaku yang berhubungan dengan ilmu-ilmu sosial, kesehatan masyarakat, dan profesi kesehatan.
2. Bidan memberikan asuhan yang bermutu tinggi, pendidikan kesehatan yang tanggap terhadap budaya, dan pelayanan menyeluruh di masyarakat dalam rangka meningkatkan kehidupan keluarga yang sehat, perencanaan kehamilan, dan kesiapan menjadi orang tua.
3. Asuhan konseling selama kehamilan seperti deteksi dini, pengobatan, atau rujukan untuk komplikasi tertentu.²

Aborsi adalah keluarnya atau dikeluarkannya hasil konsepsi dari kandungan seorang ibu sebelum waktunya. Aborsi atau *abortus* dapat terjadi secara spontan dan aborsi buatan. Aborsi secara spontan merupakan

² Suryani Soerpardan, *Konsep Kebidanan*, EGC, Bandung, 2007, hlm. 54-58.

mekanisme alamiah keluarnya hasil konsepsi yang abnormal (keguguran). Sedangkan *abortus* buatan atau juga disebut terminasi kehamilan yang mempunyai dua macam yakni:

1. Bersifat Legal

Aborsi legal dilakukan oleh tenaga kesehatan atau tenaga medis yang berkompeten berdasarkan indikasi medis, dan dengan persetujuan ibu yang hamil dan atau suami.

2. Bersifat Illegal

Aborsi illegal dilakukan oleh tenaga kesehatan atau tenaga medis yang tidak berkompeten, melalui cara-cara diluar medis (pijat, jamu atau ramuan-ramuan), dengan atau tanpa persetujuan ibu hamil dan atau suaminya. Aborsi illegal sering juga dilakukan oleh tenaga medis yang kompeten, tetapi tidak mempunyai indikasi medis.³

Pengertian aborsi adalah keluarnya hasil konsepsi (pembuahan) sebelum usia kehamilan 20 minggu (lima bulan) dengan berat *mudigah* kurang dari 500 gram. *Mudigah* yang dikeluarkan dari kandungan sebelum usia kehamilan 20 minggu tidak punya harapan hidup. Keluarnya hasil konsepsi (pembuahan) setelah usia kehamilan 20 minggu dapat dikatakan sebagai persalinan mengingat janin yang dikeluarkannya sudah mempunyai harapan hidup walaupun amat tipis. Disini tetap dibedakan antara *abortus* yang terjadi dengan

³ Soekidjo Notoatmodjo, *Etika & Hukum Kesehatan*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm. 135–136.

sendirinya dan *abortus* yang terjadi karena adanya campur tangan (provokasi) oleh manusia.⁴

Ketentuan aborsi dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tetap ada batasan-batasan yang tidak boleh dilanggar, misalnya kondisi kehamilan maksimal 6 bulan setelah hari pertama haid berakhir. Selain itu berdasarkan Undang-Undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009, tindakan kedaruratan medis, aborsi sebagai upaya untuk menyelamatkan ibu hamil dan atau janinnya dapat dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan untuk itu dan dilakukan sesuai dengan tanggung jawab profesi serta pertimbangan tim ahli.

Negara Indonesia adalah negara yang berdiri di atas Hukum yang menjamin keadilan warga negaranya, hukum hidup dan berkembang di dalam masyarakat.⁵ Pengertian hukum mencakup hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, hukum tertulis adalah hukum yang dibuat oleh pihak yang diberi kewenangan dengan prosedur-prosedur yang telah ditetapkan, hukum tertulis itu bisa berbentuk Undang-Undang dan Peraturan lainnya, sedangkan hukum yang tidak tertulis merupakan hukum kebiasaan dan hukum adat berada dalam masyarakat. Hukum menjamin tinggi Hak Asasi Manusia (HAM) serta menjamin segala hak warga negara bersamaan kedudukan di dalam hukum dan Pemerintah, hukum yang berlaku pada waktu tertentu dalam suatu wilayah negara tertentu, disebut dengan hukum positif baik yang tertulis maupun tidak

⁴ Suryono Ekotama dan Harum Pudjianto, *Abortus Provocatus Bagi Korban Pemerkosaan*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2001, hlm. 32.

⁵ Sri Harini Dwiyantri, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2006, hlm.4.

tertulis dalam bahasa latin disebut (*Ius Constitutum*). Hak dan Kewajiban merupakan sesuatu yang melekat dan menyatu pada diri hukum. Namun dilihat dari sudut hukum, hak dan kewajiban secara individual selalu berkonotasi dengan hak dan kewajiban individu anggota masyarakat lainnya. Di samping itu, karena hukum tidak hanya mengatur hubungan antar individu di dalam masyarakat, tetapi juga hubungan individu dengan lingkungan dan masyarakat sebagai salah satu kesatuan komunitas, maka hak asasi manusia (HAM) secara individual berkonotasi pula dengan HAM sebagai kesatuan komunitas. Jadi HAM pada hakikatnya mengandung dua wajah, yaitu HAM dalam arti “Hak Asasi Manusia” dan HAM dalam arti “Hak Asasi Masyarakat”. Inilah dua aspek yang merupakan karakteristik dan sekaligus identitas hukum, yaitu aspek kemanusiaan dan aspek kemasyarakatan.⁶ Maka dari itu memerlukan salah satu agenda reformasi Hukum yang penting dan mendesak (*crucial*) untuk dilaksanakan adalah reformasi dalam penegakan hukumnya sendiri.

Penegakan hukum (*law enforcement*) yang dapat dilakukan dengan baik dan efektif merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan suatu negara dalam upaya mengangkat harkat dan martabat bangsanya di bidang hukum terutama dalam memberikan perlindungan hukum terhadap warganya. Hal ini berarti pula adanya jaminan kepastian hukum bagi rakyat, sehingga rakyat merasa aman dan terlindungi hak-haknya dalam menjalani kehidupannya. Sebaliknya penegakan hukum yang tidak berjalan sebagaimana mestinya merupakan indikator bahwa negara yang bersangkutan belum sepenuhnya mampu

⁶Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 57.

memberikan perlindungan hukum kepada warganya. Dalam berbagai kajian sistematis penegakan hukum dan keadilan, secara teoritis menyatakan bahwa efektivitas penegakan hukum baru akan terpenuhi apabila 5 pilar hukum dapat berjalan dengan baik. Lima pilar hukum itu adalah instrumen hukumnya, aparat penegak hukumnya, perlatannya, masyarakatnya dan birokrasinya.⁷

Perkembangan hukum di Indonesia mengalami pasang surut, seiring dengan pengertian penguasa yang mempunyai pandangan dan pendekatan yang berbeda mengenai keberadaan dan fungsi hukum itu sendiri. Menempatkan hukum tidak sejajar dengan bidang lain, seperti ekonomi, politik, sosial dan budaya pada saat order baru, hal ini akan menimbulkan persoalan tersendiri dalam proses penegakan hukum. Mengedepankan masalah politik atau kekuasaan akan berkaitan banyaknya pelanggaran di bidang hak asasi manusia. Oleh karena itu, jelas terlihat bahwa penegakan hukum itu memerlukan suatu kerja sama dan kesungguhan dari pemerintah, para penegak hukum, masyarakat secara keseluruhan, agar terwujudnya penegakan hukum yang baik dan adil.⁸ Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang menarik untuk dikaji karena berkaitan dengan keberadaan hukum dan manusia. Dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana pada hakikatnya bagian dari Kebijakan Penegakan Hukum (*Law enforcement policy*) khususnya penegakan hukum pidana. Hakikatnya penegakan hukum itu mewujudkan nilai-nilai yang memuat keadilan dan kebenaran, penegakan hukum bukan

⁷ Bambang Sutiyoso, *Reformasi Keadilan dan Penegakan Hukum di Indonesia* UII Press, Yogyakarta, 2010 Hlm 19.

⁸ Djisman Samosir, *Segenggam Tentang Hukum Acara Pidana*, Nuansa Aulia, Bandung, 2013. Hlm. 1.

hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah di kenal secara konvensional di kehidupan masyarakat, tetapi menjadi tugas tiap orang, siapa saja yang menjalankan aturan-aturan hukum normatif atau menjalankan kehidupan dengan mengikuti peraturan dan norma yang berlaku, berarti dia telah menjalankan atau menegakan aturan hukum.

Dari latar belakang permasalahan diatas maka peneliti bermaksud untuk mengangkat masalah penelitian terkait **“Penegakan hukum terhadap bidan sebagai pelaku tindak pidana aborsi ditinjau dari Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 tahun 2017 tentang izin dan penyelenggaraan praktik Bidan.”**

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah penulis sampaikan di atas, maka muncul beberapa pertanyaan atas permasalahan hukum yang terjadi dilapangan, yang diantaranya adalah:

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap bidan sebagai pelaku tindak pidana aborsi ditinjau dari Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang izin dan penyelenggaraan praktik Bidan di Sungailiat?
2. Bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi terhambatnya proses penegakan hukum terhadap bidan sebagai pelaku tindak pidana aborsi ditinjau dari Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 tahun 2017 tentang izin dan penyelenggaraan praktik Bidan di Sungailiat?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian juga menentukan arah penelitian agar tetap dalam koridor yang benar hingga tercapainya suatu tujuan yang dituju. Tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap bidan sebagai pelaku tindak pidana aborsi ditinjau dari Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang izin dan penyelenggaraan praktik Bidan di Sungailiat?
2. Bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi terhambatnya penegakan hukum terhadap bidan sebagai pelaku tindak pidana aborsi ditinjau dari Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 tahun 2017 tentang izin dan penyelenggaraan praktik Bidan di Sungailiat?

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat secara teoritis dan secara praktis.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk mengembangkan ilmu hukum pidana formal dan materil, khususnya Penegakan Hukum Terhadap Bidan Sebagai pelaku tindak Pidana Aborsi ditinjau dari Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 Tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari skripsi ini adalah sebagai bentuk sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, serta juga bagi stekholder

terkait dan juga masyarakat yang belum mengetahui ataupun memahami tentang apa itu Aborsi apakah penerapan metode pendekatan ini dapat memberikan manfaat yang baik dalam penegakan hukum di Indonesia Diharapkan dapat memberikan informasi dan pemahaman yang bermanfaat

a. Bagi Peneliti

Sebagai salah satu tugas akhir untuk menempuh pendidikan program Sarjana (S1) di Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung. Serta menambah pengetahuan tentang penegakan terhadap terhadap pelaku aborsi

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan tentang penegakan hukum terhadap pelaku aborsi yang dilakukan oleh bidan sebagai acuan untuk masyarakat yang mengalami kasus serupa dalam tata cara menggugat atau menuntut pelaku aborsi, sebagai media untuk meningkatkan minat membaca di kalangan masyarakat, dan melalui penelitian ini di harapkan dapat memberikan dampak positif bagi kalangan masyarakat agar dapat mencegah terjadinya hal serupa.

c. Bagi Universitas

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan studi dan referensi dalam kajian lanjutan yang berkaitan dengan objek kajian ini. Penelitian in diharapkan dapat digunakan sebagai acuan atau pedoman untuk menambah pengetahuan pihak akademisi, baik dosen maupun mahasiswa ataupun pihak yang berkepentingan lainnya,

kemudian penelitian ini bermanfaat menambah literatur atau referensi di perpustakaan sebagai bahan acuan dan pedoman bagi mahasiswa yang akan melakukan penelitian.

- d. Bagi Penegak Hukum (Penyelidik dan Penyidik PPNS dan Kepolisian, Kejaksaan, Kehakiman, dan Advokat)

Sebagai acuan dan pedoman bagi Aparat Penegak Hukum khususnya di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung diharapkan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan sebaik mungkin serta dapat membantu dalam meningkatkan akuntabilitas dalam menjalankan fungsionalis masing-masing supaya kedepannya menjadi lebih baik lagi dalam melindungi hak-hak warga negara nya yaitu hak untuk hidup, khususnya terhadap korban aborsi.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah. **Soerjono Soekanto**,⁹ mengatakan penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisanya. Disamping itu, diadakan pemeriksaan yang mendalam

⁹Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 18.

terhadap faktor hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum dalam penelitian ini adalah penelitian empiris (*empirical law research*). Penelitian hukum empiris (*empirical law research*) adalah penelitian hukum positif tidak tertulis mengenai perilaku anggota masyarakat dalam hubungan hidup bermasyarakat. Perilaku itu meliputi perbuatan yang seharusnya dipatuhi, baik bersifat perintah maupun larangan. Perbuatan tersebut merupakan perwujudan atau pernyataan hukum yang hidup dan berlaku dalam masyarakat bersangkutan. Dengan kata lain, penelitian hukum empiris mengungkapkan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat melalui perbuatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perbuatan itu berfungsi ganda, yaitu sebagai pola terapan dan sekaligus menjadi bentuk normatif hukum yang hidup dan berlaku dalam masyarakat.¹⁰

2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan kasus dan pendekatan perundang-undangan. Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim

¹⁰ *Ibid*, Hlm. 131-133.

untuk sampai kepada putusannya. Sedangkan dalam metode pendekatan Perundang-undangan peneliti perlu memahami hirarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan.¹¹ Selain itu, ilmu hukum normatif ini bersifat *sui generis*, maksudnya tidak dapat dibandingkan dengan ilmu-ilmu lain.¹²

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini, Sumber data yang digunakan ada dua jenis data yaitu:

a. Data Primer

Sumber data utama atau primer adalah kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai. Sumber data primer diperoleh peneliti melalui pengamatan atau observasi secara langsung yang didukung wawancara terhadap narasumber.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku, yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penulisan dalam bentuk laporan, dan peraturan perundang-undangan. Data sekunder dibagi menjadi:¹³

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 136-158.

¹² Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 32.

¹³ Zainudin Ali, *Op.Cit.*, hlm. 106.

1). Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan (hukumadat), serta yurisprudensi yang berhubungan dengan objek penelitian.

2). Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.

3). Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari internet.¹⁴

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum empiris ialah dengan menggunakan instrumen seperti:

a. Studi Lapangan

Suatu cara atau sistem penelitian secara langsung dilakukan di lapangan terhadap objek yang akan diteliti. Studi lapangan ini dapat ditempuh dengan cara sebagai berikut:

¹⁴ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 32.

1) Teknik Wawancara

Dalam suatu wawancara terdapat dua pihak yang mempunyai kedudukan berbeda yaitu pengajar informasi yang bisa disebut pewawancara atau *interviewer* dan pemberi informasi yang disebut informan, atau responden. Biasanya kedua pihak berhadapan secara fisik. Dengan kemajuan teknologi dimungkinkan pula suatu wawancara yang dilakukan melalui hubungan telepon, tetapi cara ini sangat jarang dilakukan karena reaksi-reaksi seseorang lebih sukar ditangkap dibandingkan bila berhadapan langsung dengan orang yang diwawancarai. Dari segi jumlah orang yang diwawancarai dapat hanya satu orang seperti yang umum dilakukan dan dapat pula sekaligus dengan sekelompok orang.¹⁵

2) Observasi atau Survei Lapangan

Observasi atau survei lapangan dilakukan dengan tujuan untuk menguji hipotesis dengan cara mempelajari dan memahami tingkah laku hukum masyarakat yang dapat diamati dengan mata kepala. Dalam kegiatan observasi ini diamati semua perubahan-perubahan atau fenomena sosial yang tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat kemudian dilakukan penilaian atas fenomena atau perilaku hukum masyarakat tersebut.¹⁶

¹⁵ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm. 95.

¹⁶ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV.Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm. 169.

5. Analisis Data

Analisis data menurut **Bogdan & Biklen**,¹⁷ menyatakan bahwa analisis data adalah proses pencarian dan pengaturan secara sistemik hasil wawancara, catatan-catatan, dan bahan-bahan yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap semua hal yang dikumpulkan dan memungkinkan menyajikan apa yang ditemukan. Analisis yang dilakukan yaitu analisis kualitatif, terhadap penegakan hukum kepada bidan sebagai pelaku tindak pidana aborsi ditinjau dari Peraturan Menteri Kesehatan nomor 28 tahun 2017 tentang izin dan penyelenggaraan praktik bidan.¹⁸

¹⁷ Imam Gunawan, *Metode Penelitian Kualitatif Teori & Praktik*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 210.

¹⁸ Djunaidi Ghony & Fauzan Almanshur, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Ar-ruzz Media, Jogjakarta, 2012, hlm. 291.