

## **DILEMA ABORSI DALAM TINJAUAN ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK**

**Putri Retnosari**

Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan WIDYA-DARMA Surabaya

**Lukman Hakim**

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

### **ABSTRACT**

Abortion is the removal of a fetus conceived by a woman with certain actions before her pregnancy complete, either alive or dead before the fetus can live outside the womb. There are many factors that influence abortion, such as the unfavorable condition of the fetus, sexual behavior outside of marriage, and the result of rape. Various views from religion, law, and health say that abortion is an act that is divided into two, namely; therapeutic abortion provocatus and abortion provocatus criminalis. The difference is in the handling and awareness of national and state life. This research is a type of qualitative research. Research materials and materials were obtained through library research (library research) related to abortion. Through the implementation of policies and laws that have been made by the government, the public needs to consider the importance of using their public rights which are regulated based on adequate public administration ethics. The government needs to increase professionalism and responsiveness to issues of abortion and unwanted pregnancy. in order to fulfill the overall principle of social justice, by increasing socialization, counseling and assistance for contraceptives as an initial step in post-abortion prevention and consultation.

**Keywords:** *abortion, ethics, public administratio*

### **A. PENDAHULUAN**

Polemik yang terjadi dari tindakan aborsi selalu mengundang kontroversi, baik dari segi hukum, agama, kesehatan maupun moral manusia. Kasus aborsi di Indonesia mengalami perubahan statistik naik dan turun dari tahun ke tahun. Kehamilan yang tidak diinginkan (KTD) dapat meningkatkan kemungkinan aborsi yang tidak aman (*unsafe abortion*) yang menyebabkan resiko kematian ibu (BPS, 2020). Catatan WHO menyematkan angka kematian ibu (AKI) di Indonesia menduduki peringkat ketiga di ASEAN (lokadata, 2020). Data dan ulasan para pakar menunjukkan bahwa kasus aborsi merupakan fakta aktual. Besaran angka presentase yang ditemukan oleh para peneliti aborsi terhadap kasus aborsi menunjukkan bahwa aborsi yang terjadi di Indonesia sebagai fakta sosial yang tak terelakkan. Sedangkan berdasarkan tinjauan hukum, para pelaku tindakan aborsi beresiko dapat dikenai sanksi hukum (Lisawati, dkk, 2019).

Dilema yang terjadi dalam setiap kasus tindakan aborsi dapat juga ditinjau dari perspektif administrasi publik, melihat pentingnya implementasi kebijakan yang mengacu pada beberapa sumber peraturan dan perundang-undangan. Tiga

sumber peraturan dan perundang-undangan yang dapat ditemukan antara lain; (1) Undang-Undang RI Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, (2) Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2014 berkaitan dengan “Kesehatan Reproduksi”, bahwa aborsi tidak diizinkan, kecuali dengan alasan kedaruratan medis ibu dan bayi serta bagi korban pemerkosaan. (3) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2016 tentang pelatihan dan penyelenggaraan pelayanan aborsi atas indikasi kedaruratan medis dan kehamilan akibat perkosaan.

## B. METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Bahan dan materi penelitian ini diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) yang berhubungan dengan aborsi. Penelitian ini dikaji berdasarkan buku, artikel ilmiah, sumber hukum dan kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan aborsi dalam perspektif etika pelayanan publik. Data pustaka yang disajikan berdasarkan pembagian dua pustaka yakni; data primer dan data sekunder. Data primer berupa buku dan artikel dengan tema aborsi, dan data sekunder berupa buku dan artikel daring dan luring terkait etika dan ilmu administrasi publik.

## C. PEMBAHASAN

Berdasarkan Kamus bahasa Indonesia, istilah “aborsi” adalah terpencarnya embrio yang tidak mungkin lagi hidup, sebelum habis di bulan keempat dari kehamilan (Departemen Pendidikan Nasional, 2008). Arti lain yang dapat ditemui yaitu pengguguran yang disengaja baik melalui bantuan dari luar atau upaya dari dalam. Dalam pembagiannya ada dua istilah *Abortus spontaneous* dan *Abortus provocatus*. *Abortus spontaneous* atau aborsi spontan dimaknai sebagai aborsi yang terjadi dengan sendirinya, tidak disengaja, dan tanpa pengaruh dari luar tanpa tidakan. Selain itu, *Abortus provocatus* atau *abortus artificialis* adalah tindakan aborsi yang disengaja. Lebih jauh lagi dijelaskan *Abortus provocatus* dibagi lagi menjadi dua pemaknaan, *abortus provocatus therapeuticus* (aborsi terapeutik-medis) dan *abortus provocatus criminalis* (aborsi kriminalis). Aborsi terapeutik dimaknai sebagai aborsi yang dilakukan atas pertimbangan medis yang sungguh-sungguh untuk menyelamatkan jiwa ibu. Sedangkan aborsi kriminalis yaitu aborsi yang dilakukan tanpa indikasi medis apa pun dan masuk dalam tindakan pidana. Masing-masing jenis aborsi ini memiliki konsekuensi masing-masing, baik dari segi kesehatan, hukum yang berlaku maupun dalam pandangan agama.

Kasus aborsi yang dominan dilaporkan disebabkan oleh kegagalan alat kontrasepsi. Kurangnya kesadaran penggunaan alat kontrasepsi memiliki hubungan yang signifikan terhadap kehamilan tidak diinginkan (KTD) yang memicu tindakan aborsi tidak aman (*unsafe abortion*) dan melakukan *abortus provocatus criminalis*. Tindakan ini lalu menyebabkan angka kematian ibu (AKI) menjadi sangat besar di Indonesia. Angka kematian ibu (AKI) di Indonesia tertinggi di Asia Tenggara (373/100.000 kelahiran hidup 1997). Berdasarkan fenomena tersebut, aborsi berada pada angka 11, 1 persen sebagai pemicu (AKI). Angka yang cukup besar sejak 2 dasawarsa perhitungan statistik WHO di tahun

1997-2017 dan target SDGS di tahun 2030 (Ikhsanudin, 2005:3; bdk lokadata, 2020).

Penyebab aborsi juga dikarenakan perilaku seks bebas yang dimaknai sebagai hubungan gelap atau ilegal. Artinya, hubungan antara laki-laki dan perempuan yang dilakukan dengan cara yang tidak sah menurut agama dan negara. Hubungan ini bisa terjadi antara laki-laki dan perempuan, baik janda dengan perjaka, duda dengan istri orang lain, gadis dengan perjaka maupun gadis dengan suami orang lain. Akibat dari hubungan tidak sah ini adalah hamil di luar nikah. Kehamilan yang tidak dikehendaki ini dianggap sebagai musibah. Untuk itu, seks bebas ini memicu terjadinya aborsi.

Rasa malu yang dimiliki dari hubungan seks bebas memberikan dorongan kuat untuk menyelesaikan masalah dalam koridor penolakan. Penyebab dari seks bebas diantaranya meliputi perkembangan teknologi yang semakin canggih dan memudahkan manusia untuk menikmati alur informasi dan media. Kemudahan ini selanjutnya dimanfaatkan untuk melihat buku atau gambar porno, video porno, penggunaan internet yang bebas. Akibatnya, setelah mendapatkan dorongan-dorongan seksual dari kemajuan teknologi tersebut, hasrat yang terpendam pun tak dapat ditahan. Sehingga terjadilah seks bebas yang menimbulkan kehamilan sebelum saatnya.

Pemicu lain dikarenakan ketidakpuasan salah satu pasangan yang sudah sah dalam agama maupun negara. Rasa ketidakpuasan ini selanjutnya melahirkan sikap yang tidak arif yaitu selingkuh. Setelah melakukan hubungan gelap, terjadi kehamilan yang tidak diinginkan. Untuk itu, keinginan melakukan aborsi hadir agar menutupi aib. Rasa malu yang hadir dari hubungan gelap tersebut menjadi alasan utama melakukan aborsi.

Pemicu lainnya adalah pemerkosaan. Peristiwa pemerkosaan merupakan bagian dari tragedi kemanusiaan. Selain itu, pemerkosaan adalah bentuk dari kekerasan seksual yang dialami perempuan, baik perempuan yang masih anak-anak atau yang sudah dewasa. Menurut Ikhsanudin (2005:91) secara hukum pemerkosaan dirumuskan sebagai suatu tindakan persetubuhan yang dilakukan oleh laki-laki terhadap seorang perempuan (bukan istri) dengan cara kekerasan atau ancaman kekerasan. Pemerkosaan juga mendapat perhatian dari pemerintah. Kasus pemerkosaan diatur dalam pasal 285 KUHP yang berbunyi "*Barang siapa dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan memaksa seorang wanita yang bukan istrinya bersetubuh dengan dia, diancam karena melakukan perkosaan dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun*".

Penyebab lain yakni kecacatan janin dan kondisi ibu yang tidak memungkinkan. Artinya, jika tidak dilakukan aborsi salah satu diantara mereka harus mengorbankan nyawanya. Hal ini bisa dikarenakan kondisi ibu yang lemah atau karena penyakit tertentu sehingga pilihan aborsi hanya pilihan satu dan terakhir. Kondisi seperti ini tidak memiliki opsi lain selain aborsi.

Secara ilmiah, kehidupan seseorang berada pada suatu kontinum sejak saat pembuahan sampai kematian (Ebrahim, 1997:137). Sesungguhnya janin memiliki hak untuk hidup. Hal ini dibuktikan melalui bentuk-bentuk perlindungan yang diberikan oleh ibu hamil. Seperti fakta terhadap semua mazhab yang memerintahkan untuk menunda pelaksanaan hukuman mati sampai seorang ibu

melahirkan dan ketentuan tersebut juga diberlakukan bagi anak yang disusui dengan ibu susuan.

Hukum pembunuhan janin menurut agama, dilihat dari agama Islam menuai tiga pertanyaan penting. Pertama, kapan seorang manusia dianggap mulai hidup, apa sejak terjadi konsepsi atau ketika mencapai usai tertentu. Kedua, apa semua hukum aborsi dilarang atau ada aborsi tertentu yang diperbolehkan. Ketiga, apa hukum aborsi di luar perkawinan. Menurut Islam, khususnya para ahli fikih, pada usia kandungan menginjak 120 hari usia kehamilan diyakini mulai terjadinya kehidupan manusia karena pada saat itu roh ditiupkan ke dalam kandungan (Ikhsanudin, 2005:18). Seluruh ulama dari semua mazhab sepakat bahwa aborsi setelah kehamilan melewati masa 120 hari adalah haram, karena pada saat itu janin telah bernyawa (Istibjaroh, 2012:35). Hal itu mengindikasikan bahwa usia janin yang belum berusia 120 hari mendapatkan peluang untuk bisa digugurkan sebab belum ada *roh*, jika dihubungkan dengan penjelasan di atas.

Aborsi jika ditinjau dari unsur ketidaksengajaan memiliki tujuan menutup rasa malu dan aib keluarga. Seperti di sebuah negara tertentu pemerkosaan dijadikan sebagai senjata untuk menjatuhkan martabat suatu kaum. Sebutlah, perkosaan yang dilakukan tentara Jerman untuk menghina bangsa Belgia pada masa Perang Dunia I. Sehingga aborsi yang diakibatkan, dilakukan untuk menutupi aib dan rasa malu sebuah keluarga. Jika aborsi tidak dilakukan ada banyak orang lain yang akan terluka atas kehamilan perempuan ini. Maka, selama tindakan aborsi memberikan kebahagiaan (*happiness*) lebih besar kepada calon ibu janin, keluarga ibu janin, dan untuk janin itu sendiri maka aborsi diperbolehkan. Hal tersebut selaras dengan pendapat Mill berikut:

“The creed which accepts as the foundation of morals, Utility, or the Greatest Happiness Principle, holds that actions are right in proportion as they tend to promote happiness, wrong as they tend to produce the reverse of happiness (Mill, 2001:10)”.

Etika teleologis merupakan tindakan benar manakala mejunjung tinggi tujuan (*telos*). Mill mengatakan bahwa kebahagiaan sebagai tujuan utama manusia. Manusia bermoral adalah manusia yang dapat memenuhi keinginan wujud dari kebahagiaan manusia. Sehingga inti dari kebaikan itu adalah nikmat kebahagiaan yang timbul dari diri manusia. Paham utilitarisme tidak mengatakan bahwa asal suatu tindakan berguna, tindakan itu juga baik dalam arti moral (Suseno, 1987:123). Artinya, tindakan berguna memang tidak memiliki jaminan untuk bermoral. Namun akibat yang ditimbulkan dari tindakan berguna telah dipikirkan secara matang untuk kebaikan bersama. Sehingga nilai kebaikan tersebut tidak hanya dirasakan oleh pribadi, namun banyak orang. Dengan demikian, etika teleologis menekankan kebaikan moral terhadap akibat yang ditimbulkan oleh tindakan.

Hukum di Indonesia masih sempit akses bagi perempuan untuk mendapatkan pelayanan aborsi yang aman dan legal. Hal ini menyebabkan maraknya praktik ilegal aborsi yang masih banyak ditemui dan diketemukan. Sementara kepastian hukum berdasarkan kodifikasi KUHP dan UU Kesehatan RI No. 23/1992 menunjukkan bahwa aborsi mendapat larangan keras dari pemerintah. Negara tidak mengizinkan aborsi, bahkan pelaku aborsi akan dijerat

dalam hukum pidana. Lebih jelasnya dalam asas “*lex specialis derogate legi generalis*” maka dapat diberlakukan peraturan perundang-undangan yang lebih khusus yang mengatur aborsi seperti dalam aturan (1) Undang-Undang RI Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, (2) Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2014 berkaitan dengan “Kesehatan Reproduksi”, bahwa aborsi tidak diizinkan, kecuali dengan alasan kedaruratan medis ibu dan bayi serta bagi korban pemerkosaan yang menyebabkan trauma psikologis. Diluar dari pada prosedur itu maka pelaku aborsi dapat dikenai sanksi “Setiap orang yang dengan sengaja melakukan aborsi tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Sementara masih terdapat praktik aborsi ilegal yang mematok biaya mahal seperti dalam pemberitaan media. Meluasnya praktik aborsi ilegal didapatkan melalui jasa calo dan konsultasi atau pengalaman aborsi sebelumnya (republika.co.id, 2020). Penyebab pelaku aborsi tidak mau melakukan berdasarkan prosedur legal juga dikarenakan berbagai factor, seperti gaya hidup seks bebas dan kurangnya kesadaran alat kontrasepsi sebagai penanganan kehamilan tidak diinginkan. Padahal dalam implementasi kebijakan, berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2016 tentang pelatihan dan penyelenggaraan pelayanan aborsi atas indikasi kedaruratan medis dan kehamilan akibat perkosaan seharusnya dapat mengantisipasi gelombang kegelisahan masyarakat atas kepedulian pemerintah terhadap seluruh rakyatnya.

Biaya penggunaan jasa non medis atau tenaga medis tidak terlatih masih dianggap lebih murah dibandingkan menggunakan tenaga medis terlatih dan professional, yang dirasakan memberatkan bagi ekonomi kelas rendah (gutmacher intitute, 2008). Padahal praktik aborsi tidak aman (*unsafe abortion*) bisa juga mematok biaya mahal. Adapun pertimbangan lain masyarakat menempuh jalan singkat, misalnya kurangnya sosialisasi atas peraturan pemerintah dan faktor kualitas pelayanan publik yang dirasa belum maksimal. Pemerintah seharusnya mengakhiri siklus perluasan jasa ilegal ini dengan mempersiapkan pelayanan yang memadai yakni; professional dan responsif sehingga masyarakat dapat lebih sadar tentang haknya.

Upaya penyelenggaraan etika publik yang berkualitas dan relevan berarti harus memenuhi kesejahteraan masyarakat dengan kebijakan umum (*policy*) yang transparan dalam manajemen publik. Dasar pemikiran etika publik adalah pelayanan publik harus memungkinkan semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama. Pelayanan publik yang professional membutuhkan kompetensi dan etika publik yang tepat, sebab tanpa kedua hal tersebut maka pelayanan publik dapat merugikan dan diskriminatif terhadap warga negara (Haryatmoko, 2015: 16& 51).

#### **D. KESIMPULAN**

Aborsi adalah upaya pengguguran janin yang dikandung seorang perempuan dengan tindakan tertentu baik melalui upaya pribadi atau menggunakan bantuan dari luar dirinya sehingga menyebabkan kelahiran tidak terjadi. Ada banyak faktor yang mempengaruhi aborsi seperti kondisi janin yang tidak memungkinkan,

perilaku sex diluar nikah, dan hasil pemerkosaan. Berbagai pandangan dari agama, hukum, maupun kesehatan mengatakan bahwa aborsi adalah tindakan yang terbagi menjadi dua yakni; *abortus provocatus therapeutic* dan *abortus provocatus criminalis*. Perbedaannya berada pada penanganan serta kesadaran hidup berbangsa dan bernegara.

Melalui implementasi kebijakan dan peraturan Undang-Undang yang telah dibuat pemerintah, maka masyarakat perlu menimbang pentingnya menggunakan hak publiknya yang diatur berdasarkan etika administrasi publik yang memadai. Pemerintah perlu meningkatkan *profesionalisme* dan responsivitas (*responsiveness*) terhadap isu-isu aborsi dan kehamilan tidak diinginkan (KTD) agar memenuhi prinsip keadilan sosial yang menyeluruh, dengan meningkatkan sosialisasi, penyuluhan, dan pendampingan alat kontrasepsi sebagai langkah awal pencegahan dan konsultasi paska aborsi.

Kasus aborsi memberikan kontribusi terhadap kesadaran moral yang meliputi kesadaran moral lingkungan, kesadaran moral hidup bersama dan kesadaran moral berpolitik. Inti dari penelitian ini adalah bahwa dalam tindakan aborsi memfokuskan pada pertimbangan dari keputusan. Untuk itu perlu membangun kepercayaan antara masyarakat dan pemerintah terkait kasus-kasus aborsi yang legal sesuai prosedur hukum dan kebijakan pemerintah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Guttmacher, Institute, 2008. Aborsi di Indonesia. Didownload pada 4-12-2020. [https://www.guttmacher.org/sites/default/files/report\\_pdf/aborsi di indonesia.pdf](https://www.guttmacher.org/sites/default/files/report_pdf/aborsi_di_indonesia.pdf)
- Haryatmoko, 2015. Etika Publik; Untuk Integritas Pejabat Publik Dan Politisi, Yogyakarta: Kanisius
- Ikhsanudin, M. 2005. *Jika Ulama Mengkaji Aborsi*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada
- Lisnawati, Lilis, dkk. 2019. Urgensi Perubahan Kebijakan Aborsi di Indonesia. *DEVIANCE: Jurnal Kriminologi*, Volume 3.
- Mill, John Stuart. 2001. *Utilitarianism – First Principle: Teoretichal Approaches dalam Today's Moral Issues – Classic and Contemporary Perspectives*, Daniel Bonavac (ed). America: The McGraw-Hill Companies, Inc
- \_\_\_\_\_. 2001. *Utilitarianism*. Canada: Batoche Books Limited
- Republika.co.id. 2020. Sebulan omzet klinik aborsi di jakpus capai RP. 70 juta. didownload 04-12-2020: <https://www.republika.co.id/berita/qf9i9u377/sebulan-omzet-klinik-aborsi-di-jakpus-capai-rp-70-juta>
- Suseno, Franz Magnis. 1997. *13 Tokoh Etika*. Yogyakarta: Kanisius