

# Urgensi Kriminalisasi Sewa Rahim Dalam Hukum Perundang-Undangan Di Indonesia

Siti Nur Fauziah

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya,  
Surabaya, [Indonesia,siti.22115@mhs.unesa.ac.id](mailto:Indonesia,siti.22115@mhs.unesa.ac.id), <https://orcid.org/0000-0001-9744-588X>

---

## *Abstrak*

---

*Surrogacy is a form of Assisted Reproductive Technology (ART) that has sparked legal, ethical, and social debates in various countries, not just in Indonesia. Although Indonesia has administratively regulated surrogacy thru Law Number 17 of 2023 concerning Health, Government Regulation No. 61 of 2014 concerning Reproductive Health, and its implementing regulations, there is currently no criminal regulation that explicitly addresses the act of surrogacy. The absence of criminal regulations creates a legal vacuum that could potentially weaken the protection of women as surrogate mothers and children born from gestational surrogacy. This research aims to analyze surrogacy regulations in positive law in Indonesia and to examine the urgency of criminalizing surrogacy in Indonesian legislation using a normative legal research method with a statutory and conceptual approach, and utilizing primary, secondary, and tertiary legal materials. The research results show that the ban on surrogacy in Indonesia is still administrative and not accompanied by criminal sanctions, so it lacks enforcement power. Surrogacy poses complex risks for women as gestational mothers and for the children they carry, both physically and psychologically. Therefore, criminalizing surrogacy becomes an urgency for clear legal certainty and to protect legal interests. Of course, criminalization needs to be carried out proportionally, placing the ordering parents and facilitators as the primary subjects of criminal liability, while surrogates are selectively positioned with a protective approach if they are in a vulnerable position. This research is expected to contribute academically and practically to the development of criminal law regulations that emphasize the protection of women and children, and maintain human dignity, especially that of women, in the development of assisted reproductive technology in Indonesia.*

**Keywords:** *Surrogacy, Criminal Law, Women's Protection, Assisted Reproductive Technology, Criminalization.*

## A. PENDAHULUAN

Hak untuk membentuk keluarga dan memperoleh keturunan merupakan hak asasi manusia yang dijamin secara konstitusional dalam Pasal 28B ayat (1) Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah, 1945). Ketentuan tersebut menegaskan bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Namun, dalam realitas sosial, tidak semua pasangan suami istri dapat memperoleh keturunan secara alamiah karena berbagai faktor, seperti infertilitas, gangguan hormonal, maupun kondisi medis tertentu yang menghambat terjadinya kehamilan. Kondisi ini mendorong berkembangnya penggunaan Teknologi Reproduksi Berbantu (TRB) sebagai alternatif untuk membantu pasangan suami istri memperoleh keturunan. Perkembangan TRB pada dasarnya membawa manfaat besar dalam bidang kesehatan reproduksi. Berbagai metode seperti inseminasi buatan dan bayi tabung telah diakui serta diatur secara legal di Indonesia. Namun demikian, seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, muncul pula variasi TRB yang menimbulkan persoalan hukum baru, salah satunya adalah praktik sewa rahim atau surrogacy. Sewa rahim merupakan praktik di mana seorang perempuan mengandung dan melahirkan anak bagi pasangan lain berdasarkan suatu kesepakatan tertentu. Praktik ini memunculkan perdebatan yang kompleks karena bersinggungan dengan aspek hukum, etika, agama, dan sosial.

Di Indonesia, praktik sewa rahim pada prinsipnya tidak diakui dan dilarang secara administratif. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yang tertulis dalam pasal 58 huruf a yang berbunyi: *“Reproduksi dengan bantuan hanya dapat dilakukan oleh pasangan suami-istri yang sah dengan ketentuan: a. hasil pembuahan sperma dan ovum dari suami-istri yang bersangkutan ditanamkan dalam rahim istri dari mana ovum berasal;”*(Kesehatan, 2013) serta Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi *“(3) Kelebihan embrio sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilarang ditanam pada: a. rahim ibu jika ayah*

*embrio meninggal atau bercerai; atau b. rahim perempuan lain.*”(PP No.61 Tahun 2014, 2014) membatasi pelaksanaan TRB hanya bagi pasangan suami istri yang sah dan melarang keterlibatan pihak ketiga. Meskipun demikian, larangan tersebut tidak disertai dengan pengaturan sanksi pidana yang tegas. Ketiadaan norma pidana ini menimbulkan kekosongan hukum yang berpotensi melemahkan upaya perlindungan terhadap perempuan sebagai ibu pengganti dan anak yang dilahirkan melalui praktik sewa rahim.

Penelitian-penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa praktik sewa rahim mengandung potensi eksploitasi terhadap perempuan, terutama perempuan yang berada dalam kondisi ekonomi dan sosial yang rentan. Selain itu, praktik ini juga menimbulkan risiko kesehatan fisik dan psikologis bagi ibu pengganti serta permasalahan hukum terkait status anak. Beberapa negara yang melegalkan sewa rahim bahkan menghadapi persoalan lanjutan, seperti komersialisasi tubuh perempuan, perdagangan anak, dan praktik sewa rahim lintas negara. Meskipun demikian, kajian yang secara khusus menempatkan sewa rahim sebagai isu kriminalisasi dalam konteks hukum pidana Indonesia masih relatif terbatas.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat kesenjangan hukum yang signifikan dalam pengaturan sewa rahim di Indonesia, yaitu belum adanya norma pidana yang secara khusus mengatur dan memberikan sanksi terhadap praktik tersebut. Oleh karena itu, artikel ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan sewa rahim dalam hukum positif Indonesia serta mengkaji urgensi kriminalisasi sewa rahim dalam hukum perundang-undangan di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, dengan memanfaatkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai dasar analisis. Sehingga muncul rumusan

masalah yaitu bagaimana sewa rahim dalam hukum pidana di Indonesia serta bagaimana urgensi kriminalisasi sewa rahim di Indonesia.

## **B. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Pengaturan Sewa Rahim Dalam Hukum Positif Indonesia**

Sewa rahim di Indonesia memang belum diatur secara eksplisit, namun terdapat beberapa pengaturan terkait dengan hukum administratif dan kesehatan yang menunjukkan bahwa sewa rahim secara implisit telah dilarang. Dalam dunia kesehatan pengaturan terkait dengan pembatasan Teknologi Reproduksi Berbantu (TRB) terdapat pasal 58 huruf a UndangUndang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yang menyatakan bahwa hasil pembuahan sperma dan ovum dari suami istri yang bersangkutan ditanamkan dalam rahim istri dimana ovum berasal (Kesehatan, 2013). Tujuan pembatasan tersebut juga untuk melindungi perempuan dari eksploitasi khususnya reproduksi, menjamin kepastian status anak dari hasil sewa rahim nantinya, mencegah adanya komersialisasi tubuh manusia khususnya rahim, serta menjaga nilai moral, sosial, dan budaya masyarakat Indonesia yang dimana hal tersebut sesuai dengan asas perlindungan hak asasi manusia dan prinsip kehati-hatian dalam hukum kesehatan. Tak hanya terdapat dalam UU Kesehatan saja terkait dengan pengaturan sewa rahim terdapat peraturan lain yang juga mengatur terkait sewa rahim yaitu terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 61 tahun 2014 yang dimana peraturan tersebut merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang Kesehatan. Pada Peraturan Pemerintah No 61 Tahun 2014 bunyi pasal yang menyatakan larangan sewa rahim terdapat dalam pasal 43 ayat (3) huruf b yang berbunyi “kelebihan embrio dilarang ditanam pada rahim perempuan lain”. Dalam pasal tersebut memang terdapat frasa “dilarang” namun larangan tersebut

bukan berifat pidana karena tidak memuat ancaman pidana di dalamnya dalam hukum pidana suatu ketentuan dapat dikualifikasikan sebagai norma pidana ketika telah memenuhi beberapa unsur adanya unsur perbuatan yang dilarang, adanya subjek hukum yang dapat di pidana serta adanya ancaman pidana secara tegas baik penjara maupun denda. Dalam pasal 43 ayat (3) huruf b tidak terpenuhi unsur ketiga yaitu tidak memuat ancaman pidana, tidak merujuk pada pasal pidana lainnya, serta tidak mengatur adanya konsekuensi berupa penjara atau denda sehingga pasal tersebut tidak dapat dikatakan sebagai larangan pidana.

Aturan selanjutnya terdapat pada Permenkes Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Upaya Kesehatan Reproduksi. Dalam peraturan tersebut larangan terkait dengan sewa rahim terdapat pada pasal 45 ayat (5) yang berbunyi : *“dilarang melakukan pelayanan donor sel telur, donor spermatozoa, donor embrio, donor ovarium atau jaringannya, donor testis atau jaringannya, serta pelayanan pinjam rahim”*(Permenkes No 43 Tahun 2015, 2015). Adanya batasan tersebut bertujuan untuk melindungi integritas biologis dan sosial, mengatur tata kelola kesehatan reproduksi secara aman. Penjelasan dari larangan tersebut yaitu digunakan untuk menjaga kejelasan nasab dan identitas keluarga karena anak hasil dari sewa rahim status biologisnya tidak jelas secara hukum khususnya pada konteks perkawinan yang sah. Yang kedua adanya penolakan terkait dengan komersialisasi dan eksploitasi tubuh perempuan yang dimana dalam pasal tersebut ditegaskan pada frasa “pinjam rahim” yang berfungsi untuk menghindari perdagangan atau pemanfaatan tubuh secara komersial dan melindungi perempuan dari eksploitasi reproduksi yang dimana kedua hal tersebut berkaitan dengan prinsip bahwa hak kesehatan reproduksi harus dilindungi, bukan diperdagangkan melalui transaksi komersial. Namun larangan pada pasal 45 ayat (5) ini bersifat administratif bukan pidana karena ketentuan termasuk ke dalam permenkes yang

mengatur terkait dengan standar pelayanan kesehatan. Pidana tidak disebutkan dalam norma tersebut sehingga tidak ada ancaman pidana dalam UU atau peraturan turunan yang bersangkutan akibatnya pelanggaran norma tidak secara otomatis dapat dikenai pidana tetapi dapat dikenai sanksi administratif. Hal tersebut secara konsisten dengan hierarki peraturan perundang-undangan turunannya.

Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut memang telah menegaskan larangan sewa rahim namun seluruhnya tidak disertai dengan sanksi pidana sehingga apabila praktik ini dilakukan secara sembunyi-sembunyi negara tidak memiliki dasar untuk pemidanaan. Hal tersebut tentunya menimbulkan adanya kekosongan hukum pidana sebagaimana yang telah diuraikan oleh Moeljatno bahwa suatu perbuatan tidak dapat dipidana tanpa adanya aturan pidana yang jelas (*nullum delictum nulla poena sine lege*).

### **Urgensi Sewa Rahim Di Indonesia**

Sewa rahim atau surrogacy merupakan salah satu bentuk teknologi reproduksi buatan yang berkembang pesat seiring kemajuan ilmu kedokteran. Dalam praktiknya, seorang perempuan yang disebut ibu pengganti (*surrogate mother*) mengandung janin hasil pembuahan pasangan lain dengan tujuan menyerahkan bayi tersebut setelah lahir. Sewa rahim menimbulkan berbagai macam dampak negatif yang terjadi pada ibu pengganti maupun anak yang dilahirkan. Meskipun sewa rahim dijadikan salah satu solusi bagi pasangan yang memiliki gangguan infertilitas namun tidak menutup kemungkinan terdapat banyak dampak yang ditimbulkan. Yang perlu diperhatikan adalah dampak kesehatan bagi ibu pengganti dan anak yang dilahirkan. Bagi ibu pengganti resiko komplikasi kehamilan sangat mungkin terjadi karena tidak melakukan secara alamiah. Proses penanaman embrio melalui cara IVF beresiko terjadinya preeklamsia, hipertensi ketika hamil, keguguran, diabetes gestasional, dan gangguan pada plasenta. Bahkan dalam salah

satu penelitian kesehatan menunjukkan bahwa kehamilan yang dilakukan melalui proses sewa rahim dapat mengakibatkan komplikasi obstetric karena pengaruh obat hormonal dan implantasi yang terjadi berulang (Golombok, 2011). Tak hanya beresiko pada kesehatan ibu pengganti, sewa rahim juga berdampak pada kondisi psikologi ibu pengganti. Ibu pengganti cenderung beresiko mengalami depresi pasca melahirkan, kecemasan, dan rasa kehilangan akibat dari pemisahan antara ibu pengganti dengan bayi yang dikandungnya. Dalam salah satu penelitian yang dilakukan oleh Kohort besar menunjukkan adanya peningkatan resiko gangguan mental pada ibu pengganti dibandingkan perempuan yang hamil untuk dirinya sendiri (Al, 2025). Dan yang paling beresiko adalah sewa rahim yang dilakukan secara komersial karena sewa rahim komersial kerap ditujukan pada perempuan dengan kondisi ekonomi yang rendah sehingga perempuan seringkali sebagai objek eksploitasi. Dari perspektif kesehatan, sewa rahim memiliki sejumlah risiko serius bagi ibu pengganti Kehamilan yang dihasilkan melalui teknologi reproduksi buatan berpotensi menimbulkan komplikasi medis seperti preeklamsia, diabetes gestasional, atau gangguan hormonal (Ratna Djuwita, 2019). Risiko medis tersebut dapat diperparah apabila perempuan yang menjadi ibu pengganti tersebut berasal dari kelompok ekonomi lemah dengan akses terbatas terhadap fasilitas kesehatan yang memadai. Perempuan dengan kondisi ekonomi yang rendah kerap menjadi ibu pengganti secara berulang demi mencukupi hidupnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa sewa rahim tidak hanya berdampak pada kesehatan tetapi juga menimbulkan kerentanan sosial dan pelanggaran pada martabat seorang perempuan yang sejatinya tubuh perempuan bukanlah objek kontrak. Tak hanya bagi sang ibu dampak dari sewa rahim juga terjadi pada anak yang dilahirkan dari proses sewa rahim ini. Anak yang dilahirkan dari proses sewa rahim cenderung mengalami kekurangan berat badan dan resiko tertular penyakit bawaan dari ibu

pengganti. Pada salah satu studi internasional menjelaskan bahwa anak hasil dari proses sewa rahim lebih berpotensi mengalami komplikasi karena prosedur kehamilan yang tidak alami dan resiko tertular penyakit dari ibu pengganti (*Surrogacy and Pregnancy Review*, 2019). Gangguan secara emosional juga kerap kali terjadi pada anak hasil sewa rahim karena adanya pemisahan antara ibu pengganti dengan anak. Adanya pemisahan ibu dan anak sangat mempengaruhi perkembangan dari kondisi emosional anak. Anak hasil sewa rahim juga berpotensi mengalami penelantaran apabila orang tua kandung enggan merawat sang anak karena terdapat kondisi yang tidak diinginkan misalnya, down syndrome dan ibu pengganti juga enggan merawat karena kondisi ekonomi yang tidak mampu atau merasa sudah selesai tanggung jawabnya. Secara yuridis, kriminalisasi adalah pemberian label “tindak pidana” terhadap suatu perbuatan tertentu dengan cara memasukkan perbuatan tersebut ke dalam undang-undang yang bersifat larangan serta terdapat sanksi pidananya. Kriminalisasi bukan hanya sekedar pelabelan sebagai tindak pidana tetapi juga keputusan hukum yang mengikat, berdasarkan kewenangan negara, dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, serta sah jika memenuhi asas legalitas. Sehingga dalam hal ini kriminalisasi tidak bisa dilakukan secara terburu-buru dan tanpa adanya pertimbangan hukum. Kriminalisasi harus dilakukan secara sistematis agar tidak bertentangan dengan asas legalitas, prinsip proporsionalitas, dan tujuan dari perlindungan hukum sendiri. Dalam hal ini sewa rahim dalam hukum pidana Indonesia harus diarahkan secara tepat pada subjek hukum yang memang terlibat secara langsung dalam praktik tersebut, yaitu perempuan sebagai ibu pengganti dengan tetap mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, psikologi. Fokus kriminalisasi pada perempuan sebagai ibu pengganti tidak dimaksudkan untuk menyederhanakan persoalan sewa rahim tetapi untuk memberikan kepastian hukum mencegah



eksploitasi, dan melindungi hak asasi manusia dibidang kesehatan reproduksi (Barda Nawai Arief, 2019).

### C. KESIMPULAN

sewa rahim di Indonesia telah dilarang melalui peraturan perundang-undangan pada bidang kesehatan, khususnya pada Undang-Undang No 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi, dan peraturan pelaksanaannya. Larangan yang berada pada peraturan perundang-undangan terkait membatasi pelaksanaan Teknologi Reproduksi Berbantu (TRB) hanya bagi pasangan suami istri yang sah tanpa keterlibatan pihak ketiga. Namun larangan tersebut masih bersifat administratif dan belum disertai dengan sanksi pidana yang tegas sehingga tidak memiliki daya paksa yang memadai untuk mencegah sewa rahim yang masih dilakukan secara sembunyi-sembunyi.

dilakukannya kriminalisasi sewa rahim menjadi urgensi sebagai upaya untuk melindungi kepentingan hukum dasar bagi manusia yaitu kesehatan dan martabat perempuan, kepentingan terbaik bagi anak, ketertiban masyarakat sosial. Tetapi kriminalisasi juga harus dilakukan dengan menerapkan prinsip proporsional dengan menempatkan pihak-pihak yang terlibat dengan tepat yaitu pihak pemesan dan fasilitator sebagai subjek utama untuk dimintai pertanggung jawaban pidana sedangkan perempuan sebagai ibu pengganti diperlakukan secara selektif dengan pendekatan perlindungan jika memang berada dalam kondisi yang rentan. Dengan menggunakan pendekatan tersebut tentunya hukum pidana tidak hanya berfungsi sebagai sarana pemidanaan melainkan juga sebagai perlindungan dan pencegahan eksploitasi reproduksi.

kepada lembaga legislatif untuk segera merumuskan pengaturan pidana secara khusus terkait dengan pengaturan yang melarang sewa rahim. Pengaturan tersebut harus dirumuskan secara jelas dan tegas untuk memberikan kepastian hukum yang jelas dalam merumuskan aturan pidana mengenai sewa rahim, lembaga legislatif hendaknya mengambil pendekatan yang juga berasal pada perlindungan perempuan dan anak, serta bagi aparat penegak hukum diharapkan untuk melakukan penegakan hukum yang selektif dan sensitif terhadap korban dengan tetap berkoordinasi antar lembaga. Sinergi ini sangat penting agar perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak dapat terlaksana dengan efektif dan tetap adil.

## REFERENSI

Permenkes No 2 tahun 2025, 16 Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis 39 (2025).

Al, V. at. (2025). *New-Onset Mental Illness Among Gestational Carriers*,.

Barda Nawai Arief. (2019). *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Kencana.

Golombok. (2011). *Surrogacy and Family Relationship*. Cambridge University Press.

PP No.61 Tahun 2014, 61 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Kesehatan Reproduksi 1 (2014).

Kesehatan, Dunia Kesehatan 68 (2013).

Ratna Djuwita. (2019). *Etika dan Hukum dalam Pelayanan Kesehatan Reproduksi*. Jakarta, EGC.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah, 1 (1945).

*Surrogacy and Pregnancy Review*. (2019).

