

Urgensi Regulasi Khusus Praktik Surogasi dalam Perspektif Hukum Perlindungan Perempuan dan Anak di Indonesia

Salwia Malu¹, Moh. Rusdianto U. Puluhulawa², Waode Mustika³

^{1,2,3} Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo

Corresponding Author: Salwia Malu, e-mail: salwiamallu@gmail.com

Published: Juni , 2025

ABSTRAK

Penelitian ini mengangkat masalah hukum terkait praktik surrogasi di Indonesia yang hingga saat ini belum memiliki pengaturan hukum yang jelas dan spesifik. Ketidadaan regulasi menyebabkan praktik ini berlangsung tanpa pengawasan dan berpotensi besar menjadi bentuk eksploitasi terhadap perempuan, khususnya ketika dilakukan dalam konteks komersial yang memanfaatkan kondisi ekonomi yang rentan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis sejauh mana praktik surrogasi dapat dikategorikan sebagai tindak pidana perdagangan orang berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), serta untuk mengkaji urgensi pembentukan regulasi khusus yang mengatur praktik surrogasi secara komprehensif. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif dengan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan dokumen relevan lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun UU TPPO menyebut eksploitasi reproduksi sebagai salah satu bentuk perdagangan orang, praktik surrogasi belum secara eksplisit diatur di dalamnya, sehingga menimbulkan kekosongan hukum. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan regulasi khusus yang tidak hanya mengatur secara teknis prosedur surrogasi, tetapi juga menjamin perlindungan hukum bagi ibu pengganti dan anak yang dilahirkan, serta mencegah penyalahgunaan praktik ini oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

Kata Kunci: surrogasi, eksploitasi reproduksi, regulasi hukum

ABSTRACT

This study raises legal issues related to the practice of surrogacy in Indonesia, which until now has not had clear and specific legal regulations. The absence of regulations causes this practice to take place without supervision and has great potential to become a form of exploitation of women, especially when carried out in a commercial context that takes advantage of vulnerable economic conditions. The purpose of this study is to analyze the extent to which the practice of surrogacy can be categorized as a criminal act of human trafficking based on Law Number 21 of 2007 concerning the Eradication of the Crime of Human Trafficking (TPPO), as well as to examine the urgency of establishing special regulations that comprehensively regulate the practice of surrogacy. The method used in this study is a normative legal approach with an analysis of laws and regulations, legal literature, and other relevant documents. The results of the study show that although the TPPO Law mentions reproductive exploitation as a form of human trafficking, the practice of surrogacy has not been explicitly regulated in it, thus creating a legal vacuum. Therefore, it is necessary to establish special regulations that not only technically regulate the surrogacy procedure, but also guarantee legal protection for surrogate mothers and the children they give birth to, and prevent misuse of this practice by irresponsible parties.

Keywords: surrogacy, reproductive exploitation, legal regulation

PENDAHULUAN

Negara Indonesia dikenal sebagai negara yang menganut prinsip *rechtsstaat* atau negara hukum (Mangesti, 2024). Konsep ini, sebagaimana dijelaskan oleh Julius Stahl, mengandung empat elemen pokok yang menjadi fondasi bagi tegaknya supremasi hukum, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan yang berjalan berdasarkan undang-undang, serta keberadaan peradilan tata usaha Negara. (Al-Hadrawi, 2024) Dalam konteks tersebut, keberadaan hukum tidak semata menjadi alat represif, melainkan pula instrumen normatif untuk menjamin keadilan dan kepastian hukum, khususnya dalam isu-isu yang berkaitan dengan hak dasar manusia, (Pujayanti, 2024) termasuk hak untuk membentuk keluarga dan memperoleh keturunan. Kehadiran anak dalam suatu rumah tangga merupakan momen yang sangat dinantikan dan dihargai, terutama bagi pasangan yang telah lama menjalani perkawinan tanpa dikaruniai keturunan. Anak yang lahir dalam keadaan sehat dan lengkap secara fisik serta psikis adalah dambaan setiap pasangan karena anak merupakan simbol keberlangsungan garis keturunan sekaligus sumber kebahagiaan keluarga. (Bakung, 2023) Namun, pada kenyataannya tidak semua pasangan memiliki kemampuan biologis untuk memperoleh keturunan secara alami. Infertilitas menjadi salah satu penyebab utama ketidakmampuan tersebut, yakni suatu kondisi ketika pasangan tidak dapat memiliki anak karena adanya masalah pada sel telur maupun sperma.

Di tengah keterbatasan ini, berbagai alternatif mulai dipertimbangkan oleh pasangan suami istri, antara lain melalui pengangkatan anak maupun penerapan teknologi reproduksi buatan seperti bayi tabung. Bayi tabung merupakan metode pembuahan *in vitro* yang dilakukan di luar tubuh wanita, dalam suatu laboratorium dengan kondisi lingkungan yang disesuaikan menyerupai rahim. Teknik ini menjadi solusi medis yang membantu pasangan infertil memperoleh keturunan secara genetik. Seiring berkembangnya teknologi, muncul pula metode alternatif lain yang disebut surogasi, yaitu suatu praktik di mana seorang perempuan mengandung anak untuk pasangan lain, baik secara altruistik maupun komersial. Dalam praktik surogasi, terjadi pemisahan antara ibu kandung secara biologis dan ibu sosial yang akan mengasuh anak setelah dilahirkan. Meskipun praktik ini dianggap sebagai solusi reproduksi bagi pasangan yang tidak mampu melahirkan anak secara mandiri, surogasi juga menimbulkan berbagai kontroversi dari sisi hukum, etika, dan hak asasi manusia.

Fenomena surogasi telah menimbulkan perdebatan di berbagai negara karena berpotensi menggeser makna kehamilan menjadi transaksi ekonomi. Negara seperti India bahkan menjadikan praktik surogasi sebagai industri yang menghasilkan pendapatan negara mencapai 4 triliun rupiah per tahun, namun dengan konsekuensi meningkatnya potensi eksploitasi terhadap perempuan miskin sebagai ibu pengganti. (Schanbacher, 2014) Perempuan yang rentan secara ekonomi sering kali tidak memiliki pilihan lain selain menyewakan rahimnya demi mendapatkan penghasilan. Dalam praktik internasional, surogasi bahkan telah dikaitkan dengan tindak pidana perdagangan manusia, terutama

ketika perempuan direkrut melalui penipuan, paksaan, atau dalam kondisi tidak sadar akan konsekuensi medis dan hukum dari tindakan tersebut. Kasus di Yunani menjadi bukti nyata ketika klinik-klinik surogasi diduga mengeksploitasi perempuan Eropa Timur, memalsukan dokumen, serta memanipulasi proses hukum demi memperoleh keuntungan finansial dari praktik ini. (Suryanarayanan, 2023) Oleh karena itu, baik PBB maupun Parlemen Eropa secara tegas menyatakan bahwa surogasi dalam bentuk komersial yang melibatkan eksploitasi perempuan dan anak merupakan bentuk perdagangan orang yang melanggar hukum internasional dan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Dalam konteks Indonesia, urgensi pembentukan regulasi mengenai surogasi menjadi semakin mendesak. Hingga saat ini belum terdapat aturan hukum positif yang secara eksplisit mengatur, membolehkan, maupun melarang praktik surogasi. Kekosongan hukum ini mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi semua pihak yang terlibat, baik pasangan suami istri penyewa rahim maupun ibu pengganti. Pemerintah Indonesia mulai menyentuh isu ini dalam draf Rancangan Undang-Undang Ketahanan Keluarga, yang memuat ketentuan larangan terhadap praktik surogasi. Selain itu, praktik surogasi juga dinilai bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 127 Undang-Undang Kesehatan, yang menyatakan bahwa tindakan medis berupa pembuahan di luar cara alami hanya dapat dilakukan oleh pasangan suami istri yang sah. Apabila praktik surogasi dilakukan di luar parameter medis dan hukum yang sah, maka hal tersebut berpotensi dikualifikasikan sebagai perbuatan pidana.

Ketiadaan ketentuan yang tegas mengenai surogasi dalam KUHP lama maupun KUHP baru mencerminkan adanya kekosongan hukum (*legal vacuum*) dalam sistem pidana nasional. Hal ini menimbulkan kebingungan apakah praktik surogasi dapat ditoleransi secara hukum atau justru harus dilarang seperti yang diterapkan di beberapa negara. Mengingat surogasi menyentuh persoalan mendasar mengenai martabat manusia, hak atas tubuh, serta potensi terjadinya eksploitasi, maka sangat penting bagi pemerintah Indonesia untuk segera mengkaji dan merumuskan regulasi yang jelas, tegas, dan berpihak pada perlindungan hak perempuan dan anak. Dalam perspektif negara hukum dan konstitusionalisme, tanggung jawab negara bukan hanya menegakkan hukum secara represif, tetapi juga proaktif dalam membentuk hukum yang adaptif terhadap perkembangan masyarakat dan teknologi, sekaligus memastikan bahwa norma hukum tetap konsisten dengan nilai-nilai Pancasila dan perlindungan hak asasi manusia.

Dengan demikian pemnahasan yang akan dikaji dalam permasalahan ini ialah pertama Bagaimana Praktik Surogasi Dapat Dikategorikan Sebagai Tindak Pidana Perdagangan Orang di Indonesia? Kedua Bagaimana Implikasi Hukum Yang Timbul Akibat Praktik Surogasi Sebagai Tindak Perdagangan Orang di Indonesia?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah penelitian hukum normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif merupakan suatu metode ilmiah yang bertujuan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum yang relevan guna memberikan jawaban terhadap isu hukum yang sedang dihadapi. Dalam konteks ini, hukum dipahami sebagai norma atau kaidah yang termuat dalam peraturan perundang-undangan dan dijadikan sebagai pedoman berperilaku yang ideal dalam masyarakat. Penelitian hukum normatif tidak memerlukan data empiris atau observasi lapangan, melainkan berfokus pada studi terhadap sumber-sumber hukum yang bersifat tekstual. (Asikin, 2006)

Dalam pelaksanaan penelitian ini, pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan ini berguna untuk melihat bagaimana ketentuan normatif yang ada saat ini mengatur isu yang menjadi objek kajian. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep-konsep dan doktrin hukum yang telah berkembang dalam literatur ilmu hukum, baik yang berasal dari pendapat para sarjana, putusan pengadilan, maupun analisis dari hasil penelitian terdahulu. Pendekatan ini tidak menggunakan eksperimen atau observasi empiris, melainkan bersandar pada kekuatan logis dan argumentatif dari teori dan konsep yang telah mapan dalam khazanah hukum.

Lokasi penelitian ini berfokus di wilayah Gorontalo, di mana penulis melakukan penelusuran terhadap berbagai sumber hukum dan literatur yang relevan sebagai bagian dari proses pengumpulan data hukum sekunder. Dalam pengumpulan bahan hukum, penelitian ini mengandalkan tiga jenis sumber hukum utama. Pertama, bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, terutama Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, serta regulasi lain yang berkaitan sebagai hukum positif Indonesia. Kedua, bahan hukum sekunder yang berisi penjelasan, komentar, dan analisis atas bahan hukum primer, diperoleh dari buku-buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, situs internet, hingga pandangan para ahli dan praktisi hukum. Ketiga, apabila diperlukan, bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan ensiklopedia digunakan untuk mendukung pemahaman atas istilah-istilah dan doktrin yang digunakan dalam analisis.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka, yaitu dengan mengkaji berbagai literatur hukum dan dokumen normatif yang relevan dengan isu yang diteliti. Studi pustaka ini menjadi metode utama dalam penelitian hukum normatif, yang menjadikan bahan hukum sekunder sebagai basis utama pengumpulan data. Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian

kepastakaan (*library research*), karena seluruh sumber datanya diperoleh dari dokumen, buku, jurnal, peraturan, dan media lainnya yang bersifat tertulis.

Adapun teknik analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif. Menurut Stainback, analisis data merupakan bagian krusial dalam proses penelitian kualitatif, karena melalui analisis inilah hipotesis dan pemahaman terhadap data dapat dikembangkan dan dievaluasi secara mendalam. Analisis kualitatif dilakukan dengan cara mengorganisasi dan mengklasifikasi data ke dalam tema-tema dan pola tertentu yang relevan dengan isu hukum yang diteliti. Proses ini melibatkan penyusunan data secara sistematis, pengkategorian informasi berdasarkan klasifikasi hukum, dan penyusunan satuan uraian dasar untuk menemukan pola-pola normatif yang dapat menjelaskan permasalahan hukum secara komprehensif. Melalui proses ini, penulis dapat merumuskan jawaban atas isu hukum yang diteliti secara logis, sistematis, dan didasarkan pada landasan teoritis serta norma hukum yang berlaku.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kategorisasi Praktik Surogasi Sebagai Tindak Pidana Perdagangan Orang

Prokreasi atau reproduksi (*voortplanting*) merupakan bagian dari hak kodrati setiap manusia yang secara alamiah melekat dalam dirinya untuk melanjutkan keturunan. Hak ini tidak hanya diakui dalam ranah biologis dan sosial, tetapi juga dalam kerangka normatif yang lebih luas sebagai bagian dari hak asasi manusia yang melekat sejak lahir. (Moodoeto, 2025) Namun demikian, dalam kenyataannya, tidak semua manusia memiliki kapasitas biologis untuk menjalankan fungsi reproduksi secara alami. Dalam situasi di mana individu atau pasangan tidak dapat memiliki anak secara alami, berbagai intervensi teknologi kedokteran telah dikembangkan sebagai solusi, salah satunya adalah melalui metode surogasi. Fenomena surogasi awalnya muncul sebagai jawaban terhadap kondisi medis tertentu, khususnya ketika seorang istri tidak dapat menjalankan fungsi reproduktif karena gangguan pada rahimnya. Dalam kondisi seperti ini, fungsi kehamilan secara biologis dialihkan kepada wanita lain yang bersedia mengandung dan melahirkan anak untuk pasangan tersebut.

Seiring perkembangan waktu, surogasi tidak lagi semata-mata dipraktikkan karena alasan medis. Perubahan makna dan orientasi dalam pelaksanaan surogasi menunjukkan adanya pergeseran dari tujuan awal yang bersifat solutif terhadap masalah infertilitas menjadi praktik yang diwarnai oleh motif ekonomi. Di berbagai belahan dunia, surogasi mulai dimanfaatkan sebagai sarana ekonomi, baik bagi individu maupun lembaga yang terlibat dalam penyelenggaraannya. Hal ini menimbulkan kekhawatiran tentang potensi eksploitasi terhadap perempuan yang bersedia menjadi ibu pengganti, terutama ketika perekrutan dan pelaksanaannya dilakukan tanpa regulasi yang memadai. Dalam konteks ini, penting untuk menganalisis praktik surogasi dalam kerangka hukum, khususnya hukum

pidana, untuk melihat sejauh mana praktik ini dapat dikualifikasikan sebagai bentuk tindak pidana perdagangan orang (TPPO). (Pande, 2014)

Dalam kerangka hukum Indonesia, tindak pidana perdagangan orang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007. UU ini memberikan definisi yang komprehensif mengenai TPPO, termasuk unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk mengkategorikan suatu perbuatan sebagai tindak pidana tersebut. Tiga unsur utama yang dapat ditelaah dalam konteks surogasi adalah perekrutan, pengangkutan, dan eksploitasi. Unsur pertama, yakni perekrutan, mengacu pada bagaimana calon ibu pengganti direkrut untuk menjalani kehamilan. (Muhtar, 2023) Dalam praktiknya, perekrutan yang dilakukan melalui tipu daya, manipulasi informasi, atau pemanfaatan kondisi ekonomi yang mendesak dapat menunjukkan adanya potensi pelanggaran terhadap prinsip kehendak bebas yang harus ada dalam setiap perjanjian hukum. Jika perempuan direkrut dengan janji-janji material tanpa penjelasan yang memadai mengenai risiko medis dan hukum yang akan dihadapi, maka terdapat indikasi kuat bahwa unsur perekrutan dalam TPPO telah terpenuhi.

Unsur kedua adalah pengangkutan, yang dalam konteks surogasi dapat diterjemahkan sebagai pemindahan ibu pengganti dari satu wilayah ke wilayah lain untuk menjalani proses medis atau persalinan. Jika pemindahan ini dilakukan tanpa persetujuan yang bebas dan berdasarkan informasi yang memadai, atau jika dilakukan dalam kondisi yang merendahkan martabat ibu pengganti, maka tindakan tersebut dapat dipandang sebagai bagian dari jaringan perdagangan orang. Bahkan jika tidak terdapat unsur kekerasan fisik, pengangkutan yang memanfaatkan ketidaktahuan atau ketergantungan ekonomi juga dapat memenuhi unsur ini. Dalam beberapa kasus di negara-negara lain, seperti Yunani dan India, telah terungkap bahwa perempuan dari latar belakang ekonomi lemah dikirim ke klinik-klinik tertentu untuk menjalani kehamilan, tanpa perlindungan hukum dan tanpa pemahaman yang jelas mengenai hak-hak mereka.

Unsur ketiga, eksploitasi, merupakan aspek paling krusial dalam mengkaji hubungan antara praktik surogasi dan TPPO. Eksploitasi dalam konteks ini tidak terbatas pada tindakan fisik atau seksual, tetapi juga mencakup eksploitasi reproduktif, yakni penggunaan tubuh perempuan sebagai sarana reproduksi demi keuntungan pihak lain. Banyak perempuan yang terlibat dalam surogasi berasal dari kelompok rentan, seperti masyarakat miskin dan berpendidikan rendah. Ketika mereka menyetujui untuk menjadi ibu pengganti semata-mata karena tekanan ekonomi, tanpa pemahaman yang memadai tentang risiko yang mungkin timbul, maka persetujuan tersebut tidak dapat dianggap sebagai kehendak bebas yang sah. Dalam kondisi ini, praktik surogasi dapat dikategorikan sebagai bentuk eksploitasi karena memanfaatkan kerentanan seseorang untuk keuntungan pihak lain.

Dalam mendukung analisis ini, penting untuk mempertimbangkan berbagai faktor kontekstual yang memengaruhi praktik surogasi. Salah satu faktor utama adalah kemiskinan. Dalam situasi ekonomi yang sulit, individu atau keluarga sering kali terdorong untuk mencari penghasilan

tambahan dengan cara apa pun, termasuk menyewakan rahim untuk kehamilan. Kondisi ini menciptakan ketergantungan ekonomi yang tinggi dan membuka celah bagi pelaku surogasi komersial untuk mengeksploitasi kebutuhan dasar manusia tersebut. Selain kemiskinan, faktor pendidikan juga turut memengaruhi kerentanan perempuan terhadap eksploitasi dalam praktik surogasi. Kurangnya pendidikan yang memadai membuat individu sulit memahami hak-haknya secara hukum maupun etis. Mereka juga cenderung kurang kritis terhadap perjanjian yang ditawarkan oleh pihak ketiga, seperti agen atau klinik penyedia jasa surogasi.

Faktor lain yang turut memperkuat praktik surogasi sebagai bentuk perdagangan orang adalah adanya korupsi. Dalam konteks negara-negara berkembang, praktik surogasi yang dilakukan tanpa pengawasan atau dalam bayang-bayang institusi hukum yang lemah sering kali disertai dengan korupsi, baik dalam bentuk pemalsuan dokumen, penghindaran pajak, maupun perlindungan terhadap pelaku oleh oknum aparat. Korupsi memperlemah upaya penegakan hukum dan menjadikan praktik-praktik eksploitasi sulit diberantas secara sistemik. Dalam banyak kasus, perempuan korban eksploitasi tidak berani melapor karena merasa tidak akan mendapat perlindungan yang adil dari negara.

Selain itu, faktor sosial dan budaya juga memainkan peran penting dalam melegitimasi praktik-praktik yang merugikan perempuan. Di beberapa komunitas, utang keluarga atau kewajiban sosial dapat dijadikan alasan untuk mendorong perempuan melakukan surogasi, yang dianggap sebagai pengorbanan demi keluarga. Di sinilah letak kompleksitas permasalahan, di mana norma sosial yang diterima masyarakat secara tidak langsung mendorong berlangsungnya praktik perdagangan orang.

Meskipun belum terdapat data resmi yang menunjukkan adanya praktik surogasi di Indonesia dalam skala besar, potensi kemunculannya tetap perlu diwaspadai, terutama dalam konteks globalisasi dan migrasi transnasional. Di negara-negara seperti India dan Ukraina, industri surogasi berkembang pesat dan menyumbang pemasukan negara dalam jumlah besar. Namun pertumbuhan tersebut juga disertai dengan meningkatnya kasus eksploitasi dan pelanggaran hak asasi manusia. Negara-negara seperti Prancis, Jerman, Italia, dan Spanyol dengan tegas melarang surogasi karena dinilai bertentangan dengan prinsip-prinsip moral dan hukum. Sebaliknya, negara-negara seperti Amerika Serikat dan Kolombia melegalkan praktik ini dengan sistem regulasi yang ketat. (Espejo-Yaksic, 2023)

Di Indonesia, belum terdapat ketentuan hukum yang secara eksplisit mengatur praktik surogasi. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dalam Pasal 127 ayat (1) hanya memperbolehkan upaya kehamilan di luar cara alami kepada pasangan suami istri yang sah melalui metode bayi tabung. Ketidadaan aturan yang jelas mengenai surogasi menimbulkan ketidakpastian hukum, baik terhadap status anak yang dilahirkan, hak dan kewajiban ibu pengganti, maupun

perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang terlibat. Dalam perspektif hukum perdata, pertanyaan mendasar yang muncul adalah siapakah yang sah menjadi orang tua dari anak hasil surogasi, serta bagaimana kedudukan anak tersebut dalam hukum waris, perwalian, dan hak kewarganegaraan.

Pertimbangan hukum yang komprehensif diperlukan untuk menilai apakah praktik surogasi dalam konteks Indonesia dapat dikategorikan sebagai TPPO. Penilaian ini tidak hanya melihat pada aspek paksaan secara eksplisit, tetapi juga mempertimbangkan dimensi-dimensi struktural seperti ketimpangan ekonomi, relasi kuasa, serta keterbatasan akses terhadap informasi dan layanan hukum. Jika perempuan menjalani surogasi dalam kondisi tidak setara, tanpa pemahaman yang utuh, dan tanpa persetujuan yang bebas, maka praktik ini secara substantif mengandung unsur eksploitasi, yang merupakan komponen esensial dalam TPPO.

Oleh karena itu, penting bagi Indonesia untuk segera merumuskan kerangka regulasi yang komprehensif mengenai surogasi, baik dalam aspek kesehatan, hukum perdata, maupun hukum pidana. Regulasi tersebut harus memastikan bahwa semua pihak yang terlibat memahami hak dan kewajiban mereka secara adil, serta adanya mekanisme pengawasan yang efektif untuk mencegah penyalahgunaan. Pengaturan yang jelas juga diperlukan untuk menjamin status hukum anak yang dilahirkan melalui metode ini, serta untuk memberikan perlindungan maksimal terhadap ibu pengganti dari potensi eksploitasi.

Dengan melihat kenyataan sosial dan kelembagaan di Indonesia saat ini, di mana tingkat pendidikan masih beragam dan pemahaman terhadap hak asasi manusia belum merata, praktik surogasi memiliki potensi tinggi untuk menimbulkan bentuk-bentuk eksploitasi yang sulit dikontrol apabila tidak segera diatur secara normatif. Negara sebagai pemegang otoritas hukum dan pelindung hak asasi manusia memiliki tanggung jawab untuk mencegah praktik-praktik yang berisiko merendahkan martabat perempuan dan memperdagangkan tubuh mereka demi kepentingan pihak lain. Tanpa regulasi yang tepat dan perlindungan hukum yang menyeluruh, praktik surogasi dikhawatirkan akan menjadi pintu masuk bagi bentuk-bentuk perdagangan orang yang terselubung dan sistemik. Oleh karena itu, penyusunan dan pengesahan undang-undang yang secara khusus mengatur surogasi menjadi kebutuhan mendesak dalam menjamin keadilan reproduktif, perlindungan perempuan, dan supremasi hukum di Indonesia.

2. Implikasi Hukum Yang Timbul Akibat Praktik Surogasi Sebagai Tindak Pidana Perdagangan Orang di Indonesia

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum sebagai landasan utama dalam seluruh aktivitas pemerintahan dan kehidupan masyarakat. Konsep negara hukum yang dianut Indonesia ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Ketentuan ini mengimplikasikan bahwa seluruh kebijakan publik dan tindakan hukum harus dijalankan sesuai dengan prinsip

keadilan, kepastian hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. (Muhtar M. H., 2023) Nilai-nilai tersebut tidak terlepas dari landasan ideologis bangsa, yaitu Pancasila, yang menjadi dasar moral dan etika bagi pembentukan serta pelaksanaan hukum nasional. (Iza Rumesten, 2024) Dalam konteks tersebut, hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat kontrol sosial, melainkan juga sebagai instrumen perlindungan terhadap hak-hak individu, khususnya kelompok rentan seperti perempuan dan anak-anak. Oleh karena itu, ketika muncul praktik-praktik sosial baru seperti surogasi atau penggantian rahim, maka negara hukum dituntut untuk merespons secara normatif demi menjamin tidak terjadinya pelanggaran terhadap prinsip-prinsip kemanusiaan dan konstitusionalitas.

Surogasi, atau praktik kehamilan pengganti, merupakan suatu fenomena yang berkembang dalam ranah bioteknologi dan reproduksi buatan. Meskipun memiliki tujuan kemanusiaan untuk membantu pasangan yang tidak dapat memiliki keturunan secara alami, praktik ini menyimpan potensi bahaya yang sangat serius, terutama dari perspektif hukum dan hak asasi manusia. Praktik ini memungkinkan tubuh perempuan, khususnya rahim, menjadi objek komodifikasi. Dalam bentuknya yang komersial, surogasi berpotensi menempatkan perempuan khususnya dari latar belakang ekonomi rendah dalam posisi rentan terhadap eksploitasi. Situasi ini memunculkan ironi dalam kerangka negara hukum, di mana hukum seharusnya hadir untuk mencegah segala bentuk eksploitasi, namun justru absen dalam mengatur praktik yang sarat risiko ini. Meskipun Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) telah memberikan definisi eksploitasi yang mencakup aspek fisik, seksual, dan reproduksi, tidak terdapat ketentuan eksplisit yang mengatur surogasi sebagai tindak pidana eksploitasi atau perdagangan orang.

Ketiadaan norma eksplisit dalam UU TPPO mengenai surogasi menimbulkan kekosongan hukum (*legal vacuum*) yang signifikan. Padahal, dari segi konseptual, praktik surogasi komersial dapat masuk dalam kategori eksploitasi reproduksi sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 1 UU TPPO, yang menyebutkan bahwa eksploitasi mencakup pemanfaatan fisik, seksual, atau reproduksi untuk keuntungan pihak lain, baik secara materiil maupun immateriil. (Dewi, 2020) Dengan demikian, surogasi komersial dapat dikualifikasikan sebagai bentuk pemanfaatan tubuh perempuan secara sistematis dengan imbalan finansial, yang dalam banyak kasus tidak terjadi atas dasar kesetaraan posisi, melainkan karena kondisi ekonomi yang mendesak. Kondisi ini sejalan dengan karakteristik korban perdagangan orang yang umumnya berasal dari kelompok sosial rentan. Oleh karena itu, secara argumentatif, terdapat dasar untuk memperluas interpretasi UU TPPO sehingga mencakup surogasi sebagai salah satu bentuk eksploitasi, khususnya dalam konteks perdagangan manusia yang termanifestasi melalui praktik perekrutan, pemindahan, atau penggunaan perempuan untuk kehamilan dengan imbalan. (Annas, (2023).)

Kendati demikian, perlu disadari bahwa perluasan interpretasi ini menghadapi hambatan yuridis berupa prinsip legalitas dalam hukum pidana, yang mensyaratkan bahwa tidak ada satu perbuatan yang dapat dikriminalisasi kecuali telah diatur sebelumnya oleh hukum (*nullum crimen sine lege*). Oleh karena itu, agar pengaturan terhadap praktik surogasi dapat memenuhi prinsip negara hukum dan tidak bertentangan dengan asas legalitas, dibutuhkan regulasi khusus yang secara tegas mengatur mengenai surogasi, baik dalam bentuk larangan maupun pengaturan bersyarat. Regulasi tersebut harus secara eksplisit mendefinisikan surogasi komersial dan altruistik, menetapkan kriteria legalitas kontrak surogasi, memberikan perlindungan hukum terhadap ibu pengganti, dan mengatur status hukum anak yang dilahirkan dari praktik ini. Tanpa regulasi semacam itu, potensi pelanggaran terhadap hak-hak perempuan dan anak, serta praktik penyimpangan seperti pemalsuan dokumen dan perdagangan bayi, akan terus menjadi ancaman nyata.

Dalam kerangka perlindungan hukum, regulasi yang mengatur surogasi harus menjamin bahwa ibu pengganti tidak menjadi objek eksploitatif. Hal ini dapat dilakukan dengan menetapkan syarat-syarat yang ketat terhadap pihak-pihak yang terlibat, termasuk pelarangan praktik surogasi yang disertai imbalan di luar kompensasi medis yang wajar. Selain itu, regulasi tersebut juga harus menjamin hak atas tubuh (*bodily autonomy*) bagi perempuan yang menjadi ibu pengganti, termasuk hak untuk menolak melanjutkan kehamilan dalam kondisi tertentu yang membahayakan kesehatan. Di samping itu, penting pula untuk mengatur sistem pengawasan dan mekanisme pengaduan terhadap potensi penyalahgunaan dalam kontrak surogasi, yang selama ini tidak memiliki landasan hukum yang jelas di Indonesia. Tanpa perangkat hukum ini, maka setiap kontrak atau praktik surogasi berada dalam zona abu-abu yang dapat disalahgunakan oleh pihak-pihak yang hanya mengejar keuntungan finansial tanpa mempertimbangkan aspek moral dan hak asasi manusia.

Lebih lanjut, salah satu dimensi yang seringkali diabaikan dalam wacana surogasi adalah status hukum anak yang lahir melalui praktik ini. Dalam ketiadaan regulasi, anak hasil surogasi berpotensi menghadapi kendala dalam memperoleh akta kelahiran yang sah, mengalami ketidakjelasan status kewarganegaraan, dan tidak diakui secara hukum sebagai anak sah dari pasangan pengguna jasa surogasi. Situasi ini tidak hanya merugikan anak dari sisi administrasi kependudukan, tetapi juga dapat berdampak pada hak-haknya dalam memperoleh pendidikan, layanan kesehatan, dan warisan. Oleh karena itu, regulasi surogasi harus pula memberikan kejelasan hukum mengenai status keperdataan anak, termasuk pengakuan hukum atas hubungan orang tua dan anak, baik melalui mekanisme adopsi khusus maupun pernyataan legal dari otoritas pengadilan.

Tantangan lain yang muncul adalah kerumitan dalam penegakan hukum terhadap praktik surogasi ilegal, terutama ketika praktik tersebut dilakukan secara lintas negara. Banyak kasus surogasi komersial yang melibatkan agen internasional dan lintas yurisdiksi, sehingga mempersulit penegakan hukum nasional. Dalam konteks ini, Indonesia perlu mengembangkan kerangka kerja sama

internasional, baik dalam bentuk perjanjian bilateral maupun partisipasi dalam konvensi internasional yang berkaitan dengan perlindungan perempuan dan anak, seperti Konvensi CEDAW dan Konvensi Hak Anak. Dengan demikian, perlindungan terhadap korban surogasi tidak hanya bersifat internal, tetapi juga dapat dilindungi dalam konteks global. Hal ini penting mengingat praktik surogasi rentan disalahgunakan oleh sindikat internasional yang bergerak di bawah radar hukum nasional. (Komalasari, (2024).)

Penting pula disoroti bahwa pembentukan regulasi mengenai surogasi harus mempertimbangkan norma-norma sosial dan kultural masyarakat Indonesia. Sebagai negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai kekeluargaan dan religiusitas, pengaturan surogasi tidak bisa hanya didasarkan pada pendekatan hukum positif, tetapi juga harus sensitif terhadap aspek moral dan etika publik. Dalam masyarakat Indonesia, isu surogasi menyentuh dimensi kesucian relasi keluarga dan peran perempuan dalam struktur sosial. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang harus melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk tokoh agama, akademisi, organisasi perempuan, dan lembaga perlindungan anak, guna merumuskan norma hukum yang dapat diterima secara sosiokultural. Ini sejalan dengan prinsip hukum responsif menurut Nonet dan Selznick, di mana hukum tidak hanya sekadar instrumen kontrol, tetapi juga refleksi dari aspirasi sosial dan nilai-nilai masyarakat yang hidup.

Sebagai bagian dari reformasi hukum nasional, pengaturan terhadap praktik surogasi juga harus sejalan dengan prinsip-prinsip perlindungan HAM yang tertuang dalam Pasal 28B UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, serta bahwa perempuan berhak atas perlindungan khusus terhadap fungsi reproduksinya. Oleh karena itu, regulasi surogasi harus dirancang sedemikian rupa agar tidak menciderai hak-hak perempuan untuk menentukan nasib tubuhnya, tetapi juga tidak membuka celah bagi terjadinya eksploitasi. Dalam hal ini, pendekatan berbasis keadilan distributif menurut John Rawls dapat digunakan untuk menilai sejauh mana distribusi manfaat dan risiko dalam praktik surogasi telah dilakukan secara adil, terutama bagi kelompok yang paling rentan.

Sementara itu, dari perspektif filosofis, praktik surogasi komersial bertentangan dengan prinsip martabat manusia yang dijunjung tinggi dalam filsafat hukum Kantian. Menurut Kant, manusia tidak boleh diperlakukan semata-mata sebagai alat untuk mencapai tujuan, tetapi harus dianggap sebagai tujuan itu sendiri. Surogasi komersial, dalam praktiknya, cenderung mengabaikan prinsip ini dengan memperlakukan tubuh perempuan sebagai alat produksi yang dapat disewakan demi kepentingan reproduksi pihak lain. Ini merupakan bentuk objektifikasi yang secara moral tidak dapat dibenarkan dalam negara hukum yang menghormati hak asasi dan martabat individu. Oleh karena itu, pelarangan total terhadap surogasi komersial dengan ancaman pidana yang tegas,

sebagaimana diberlakukan di beberapa negara, dapat menjadi langkah awal dalam membangun sistem hukum yang etis dan berkeadilan di Indonesia.

Secara keseluruhan, argumentasi bahwa surogasi dapat menjadi solusi kemanusiaan tidak dapat dijadikan justifikasi untuk melegalkan praktik yang penuh potensi eksploitasi dan pelanggaran HAM. Negara hukum harus mampu mengidentifikasi dan mencegah segala bentuk eksploitasi terselubung, sekalipun dibungkus dengan alasan kemanusiaan. Dalam konteks ini, regulasi yang melarang surogasi komersial harus disertai dengan sanksi pidana yang tegas terhadap semua pihak yang terlibat, termasuk agen perekrut, pihak penyelenggara, dan pihak yang membayar jasa surogasi. Sanksi ini dapat berupa hukuman penjara minimal 5 hingga 15 tahun dan denda besar untuk memberikan efek jera serta memperkuat perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak. Selain itu, untuk mendukung efektivitas penegakan hukum, diperlukan juga penguatan institusi pengawasan seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan yang memiliki pemahaman mendalam mengenai dinamika praktik surogasi dan peranannya dalam jaringan eksploitasi modern.

Akhirnya, jika Indonesia benar-benar ingin membangun sistem hukum yang adil, inklusif, dan responsif, maka regulasi khusus mengenai surogasi bukan hanya menjadi kebutuhan, melainkan keniscayaan. Regulasi ini harus menyentuh semua aspek, mulai dari definisi hukum surogasi, kualifikasi pelaku, prosedur legal kontrak, hak dan kewajiban, status anak, hingga sanksi pidana yang proporsional. Ketidadaan regulasi semacam ini justru menjadi potensi legalisasi eksploitasi perempuan dan pelecehan terhadap prinsip keadilan sosial. Maka dari itu, regulasi khusus tentang surogasi yang berpihak pada perlindungan kelompok rentan, menjamin kepastian hukum, dan merefleksikan nilai-nilai luhur Pancasila dan UUD 1945 harus segera dibentuk sebagai bagian dari komitmen Indonesia sebagai negara hukum.

KESIMPULAN

Praktik surogasi di Indonesia memiliki potensi yang sangat besar untuk dikategorikan sebagai bentuk tindak pidana perdagangan orang, mengingat adanya unsur-unsur yang mirip dengan modus operandi perdagangan manusia, seperti perekrutan, pemindahan, dan eksploitasi terhadap tubuh perempuan. Situasi sosial-ekonomi yang tidak merata, rendahnya tingkat pendidikan, dan minimnya kesadaran hukum di masyarakat semakin memperbesar kemungkinan terjadinya eksploitasi terhadap perempuan yang menjadi ibu pengganti. Di sisi lain, dari perspektif hukum, penelitian ini menemukan adanya kekosongan regulatif yang serius, di mana absennya regulasi khusus menyebabkan praktik surogasi berlangsung tanpa mekanisme pengawasan dan perlindungan hukum yang memadai bagi pihak-pihak yang terlibat, terutama perempuan dan anak. Meskipun Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang telah mencakup definisi eksploitasi reproduksi, namun belum mampu menangkap kompleksitas dan

dinamika praktik surogasi secara utuh, sehingga urgensi pembentukan regulasi khusus menjadi kebutuhan hukum yang mendesak. Regulasi tersebut harus progresif, kontekstual, dan mampu menutup celah-celah hukum yang selama ini dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan secara ekonomi, serta menjamin perlindungan menyeluruh terhadap martabat kemanusiaan perempuan dan hak-hak anak.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin, & Asikin, H. Z. (2006). *Pengantar metode penelitian hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Annas, G. K., & Asyrofisyauqi, A. I. (2023). Perlindungan hukum terhadap korban eksploitasi seksual pada tindak pidana perdagangan orang di Yogyakarta. *Jurnal Hukum dan Cita Keadilan*, 5(2), 106–121.
- Bakung, D. A., Abdussamad, Z., Muhtar, M. H., Apripari, A., & Hadju, Z. (2023). Tanggung jawab keperdataan orang tua terhadap anak-anak pasca perceraian di wilayah Gorontalo (penyuluhan di Desa Kaarayaan Kecamatan Manangu Kabupaten Boalemo). *Jurnal Pelayanan Hubungan Masyarakat*, 1(2), 51–68.
- Dewi, N. K. C. C., & Atmaja, G. M. W. (2020). Analisis surogasi dalam perspektif hukum hak asasi manusia di Indonesia. *Jurnal Kertha Negara*, 8(4), 27–36.
- Espejo-Yaksic, N., & Fenton-Glynn, C. (2023). Surrogacy in Latin America. In *Surrogacy in Latin America* (pp. 103–120). Intersentia. <https://doi.org/10.1017/9781839703812.007>
- Iza Rumesten, R. S., Putri, V. S., Fitryantica, A., Adi, M. B., Wicaksono, A. H., Yassine, C., & Muhtar, M. H. (2024). Unraveling the challenges in implementing final and binding decisions of administrative courts: A critical study. *Migration Letters*, 21(S2), 600–614.
- Komalasari, R., & Mustafa, C. (2024). Yurisdiksi Indonesia dalam surogasi lintas negara. *Jurnal Hukum Internasional*, 12(1), 45–60. https://doi.org/10.1007/978-981-15-7895-3_5
- Mangesti, Y. A., Ahmad, A., Muhtar, M. H., Ginting, G., & Sapipto, R. (2024). Term limitation of Indonesian parliamentarians seen from constitutionalism. *Revista de Investigações Constitucionais*, 11(2), e263.
- Moodoeto, F. K., Abdussamad, Z., & Muhtar, M. H. (2025). Efektivitas perlindungan hak identitas anak melalui digitalisasi administrasi kependudukan di Kabupaten Bonebolango. *SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah*, 2(2), 537–548. <https://doi.org/10.62335/0m47ys36>
- Muhtar, M. H., Abdussamad, Z., & Hadju, Z. A. A. (2023). Studi perbandingan penanganan pengungsi luar negeri di Indonesia, Australia, dan Thailand. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 30(1), 26–48.
- Muhtar, M. H., Pedrasan, R., & Harryarsana, I. G. K. B. (2023). Human rights constitution on health protection of Indonesian citizens. *Russian Law Journal*, 11(2), 149–160.
- Pande, A. (2014). Commercial gestational surrogacy: Unravelling the threads. *Anti-Trafficking Review*, (3), 81–107. <https://doi.org/10.14197/atr.20121435>
- Pujayanti, L. P. V. A., Nugrahyu, Z. Z., Rahim, E. I., Muhtar, M. H., & Yassine, C. (2024). Indonesia's Constitutional Court: Bastion of law enforcement and protector of human rights in the reform era. *Jurnal Pamator: Jurnal Ilmiah Universitas Trunojoyo*, 17(1), 35–49. <https://doi.org/10.21107/pamator.v17i1.24128>
- Schanbacher, K. (2014). India's gestational surrogacy market: An exploitation of poor, uneducated women. *Hastings Women's Law Journal*, 25(2), 201–220.
- Suryanarayanan, S. (2023). Poverty and commercial surrogacy in India: An intersectional analytical approach. *Dignity: A Journal of Analysis of Exploitation and Violence*, 8(2), Article 4. <https://doi.org/10.23860/dignity.2023.08.02.04>