

DARI KONGRES KE REGULASI: PERAN ORGANISASI PEREMPUAN PADA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG PERKAWINAN 1974

Ipong Jazimah^{1*}, Van Kim Hoang Ha², Arifin Suryo Nugroho³, Nungki Marlia Ujijani⁴

¹³⁴Universitas Muhammadiyah Purwokerto, Banyumas, Jawa Tengah, Indonesia

²University of Social Sciences and Humanities, Vietnam National University, Ho Chi Minh City,
Vietnam

E-mail: ipongjazimah@ump.ac.id*

ABSTRAK

Lahirnya Undang-Undang Perkawinan Tahun 1974 merupakan hasil perjuangan yang panjang dan penuh dinamika. Di baliknya, ada banyak organisasi perempuan yang berperan penting. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkap bagaimana peran organisasi perempuan pada lahirnya Undang-Undang Perkawinan dari awal munculnya gagasan pada Kongres Perempuan Pertama 1928 sampai menjadi regulasi yang disahkan pada tahun 1974. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian sejarah yang meliputi 5 tahap, yaitu pemilihan topik, *heuristik* (pengumpulan sumber), kritik sumber, interpretasi, dan *historiografi* (penyajian data). Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran organisasi perempuan adalah sebagai penggagas awal lahirnya Undang-Undang Perkawinan, yang muncul saat Kongres Perempuan Pertama. Setelah kongres, mereka adalah pihak yang aktif peduli terhadap masalah perkawinan dengan mendirikan Biro Konsultasi Perkawinan. Di masa setelah merdeka, organisasi perempuan aktif mendesak pemerintah segera mewujudkan Undang-Undang Perkawinan, dibuktikan dengan berdirinya Panitia Nikah Talak Rujuk yang anggotanya sebagian adalah tokoh perempuan. Peran lainnya yang cukup penting adalah keberanian mereka menolak PP No.19 Tahun 1952 tentang poligami yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama. Keberanian dan keterlibatan mereka yang berkelanjutan, memainkan peran penting dalam membentuk wacana hukum dan sosial yang pada akhirnya mengarah pada lahirnya Undang-Undang Perkawinan tahun 1974.

Kata kunci: organisasi perempuan, Undang-Undang Perkawinan, perempuan, perkawinan

ABSTRACT

The enactment of the 1974 Marriage Law was the result of a long and dynamic struggle. Behind its formulation and passage were numerous women's organizations that played significant roles. This study aims to examine the role of women's organizations in the establishment of the Marriage Law, tracing its development from the initial proposal raised at the First Indonesian Women's Congress in 1928 to its eventual enactment as a national law in 1974. This research employs the historical method, which consists of five stages: topic selection, heuristics (source collection), source criticism, interpretation, and historiography (the presentation of historical findings). The findings reveal that women's organizations served as the primary initiators of the idea of a Marriage Law, first articulated during the First Indonesian Women's Congress. Following the congress, these organizations remained actively engaged in addressing marriage-related issues, as demonstrated by the establishment of Marriage Consultation Bureaus. In the post-independence period, women's organizations continued to exert pressure on the government to enact a Marriage Law, evidenced by the formation of the *Nikah-Talak-Rujuk* Committee (Marriage, Divorce, and Reconciliation Committee), whose membership included several prominent women leaders. Another significant contribution was their firm opposition to Government Regulation No. 19 of 1952 concerning polygamy, issued by the Ministry of Religious Affairs. Their courage and sustained engagement played a crucial role in shaping the legal and social discourse that ultimately led to the enactment of the 1974 Marriage Law.

Keywords: women's organizations, Marriage Law, women, marriage.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Perkawinan yang berlaku di Indonesia adalah Undang-Undang Perkawinan Tahun 1974 yang ditandatangani oleh Presiden Suharto dan Menteri Sekretaris Negara Sudharmono. Undang-Undang ini telah direvisi untuk penyempurnaan dan penyesuaian dengan perkembangan zaman. Sebelumnya, batas usia perkawinan ditentukan 16 tahun bagi perempuan dan 19 tahun bagi laki-laki, namun setelah direvisi pada tahun 2019, batas usia perkawinan menjadi 19 tahun bagi keduanya (UU No. 16 Tahun 2019). Langkah ini dilakukan untuk menyelaraskan dengan upaya perlindungan anak dan mencegah terjadinya perkawinan anak. Menikah di usia yang dianggap cukup dewasa juga menghindari terjadinya perceraian dini.

Kehadiran Undang-Undang Perkawinan di Indonesia tidak semata-mata ada begitu saja, melainkan melalui perjalanan yang cukup panjang. Di baliknya, ada banyak peran dari organisasi perempuan dan tokoh perempuan yang kiprahnya dalam gerakan perempuan di Indonesia tidak perlu diragukan lagi. Peran organisasi perempuan pada lahirnya Undang-Undang Perkawinan 1974 sudah dimulai sejak masa penjajahan Belanda.

Gagasan awal mengenai adanya Undang-Undang Perkawinan dimulai saat Kongres Perempuan Pertama di Yogyakarta tahun 1928. Saat itu, perhatian terhadap masalah perkawinan dan kesejahteraan perempuan dalam rumah tangga sangat besar, karena dipicu banyaknya praktik poligami yang tidak seimbang dengan keadilan dan kesejahteraan terhadap anak dan istri. Selain itu, juga banyak praktik perkawinan paksa dan perkawinan di bawah umur. Akibatnya sungguh menyengsarakan bagi kaum perempuan. Isu mengenai perkawinan di bawah umur atau perkawinan anak selalu menjadi sorotan khusus organisasi perempuan. Praktik ini dianggap merampas kemerdekaan dan tumbuh kembang anak

Ipong dkk, Dari Kongres ke Regulasi....

(Blackburn, 1997: 108). Besarnya perhatian terhadap perempuan juga dipicu oleh ramainya perbincangan mengenai berdirinya perkumpulan para laki-laki yang bernama Pro Poligamy (AK. Pringgodigdo, 1984: 100). Jelas, hal ini menambah kegelisahan bagi para perempuan, terutama perempuan yang telah aktif di organisasi. Hukum perkawinan yang ada saat itu adalah hukum agama dan hukum adat yang dianggap belum mampu melindungi perempuan, sehingga muncul gagasan adanya Undang-Undang khusus tentang perkawinan yang berpihak pada perempuan.

Organisasi perempuan dianggap sebagai suatu gerakan sosial yang memperjuangkan nasib sesama perempuan. Gerakan sosial ini terjadi karena adanya dorongan dari berbagai peristiwa yang terjadi di masyarakat, yaitu bentuk perlawanan terhadap penindasan dan rendahnya penghargaan terhadap kaum perempuan. Dorongan untuk memajukan kaum perempuan memang selayaknya dilakukan oleh perempuan sendiri, karena itu isu-isu yang sering diangkat oleh organisasi perempuan adalah masalah perempuan, khususnya perempuan dalam perkawinan.

Menurut Burke (2011: 135) gerakan sosial dibedakan menjadi dua tipe, yaitu gerakan untuk memulai proses perubahan dan gerakan yang merupakan reaksi atas perubahan yang sedang terjadi. Gerakan sosial yang dilakukan oleh organisasi perempuan dalam memperjuangkan Undang-Undang Perkawinan termasuk tipe pertama, yaitu gerakan sosial untuk memulai proses perubahan. Perubahan yang diinginkan antara lain adalah naiknya derajat perempuan, kesetaraan dengan laki-laki, eksistensi perempuan di ranah publik, dan perlindungan terhadap perempuan dari penindasan dan kesewenangan.

Gerakan sosial yang menekankan sebuah tindakan kolektif untuk suatu perubahan terlihat pada sepak terjang organisasi perempuan selama menggagas

dan mengawal lahirnya Undang-Undang Perkawinan. Misalnya, organisasi perempuan memilih bersatu dan bergabung dalam suatu badan federasi bernama PPPI (Perikatan Perkumpulan Perempuan Indonesia) yang kemudian berhasil mengirimkan mosi pada tahun 1929 kepada pemerintah Hindia Belanda untuk mengeluarkan Undang-Undang tentang larangan pergundikan (Kowani, 1978: 37). Kolektivitas dan kebersamaan dianggap lebih kuat untuk memperjuangkan suatu perubahan di masyarakat.

Suatu badan federasi yang berisi kumpulan organisasi-organisasi perempuan ini, walaupun namanya berganti-ganti dari PPPI, PPII, kemudian KPI, dan di masa kemerdekaan muncul badan baru dengan nama baru, yaitu Wani, Perwani, Kowani, KWI, dan seterusnya, namun mereka konsisten terus bergerak mengawal perjuangan para perempuan. Kesadaran perjuangan organisasi perempuan ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Alfred Russel Wallace bahwa naluri sosial manusia ada mengenai kesadaran moral yang menjelma menjadi sikap setia, berani, suka menolong, berkorban untuk kepentingan kelompoknya (Suryochondro, 1984: 7). Organisasi perempuan di Indonesia menyadari sepenuhnya bahwa perjuangan untuk kaum perempuan harus didukung dan terus dikawal oleh kaum perempuan sendiri. Karena itu, perjuangan untuk mewujudkan Undang-Undang Perkawinan yang berpihak pada perempuan, terus mereka kawal sampai disahkan.

Penelitian ini memberikan gambaran secara kronologis peran organisasi perempuan pada lahirnya Undang-Undang Perkawinan, dimulai dari kongres sampai ke regulasinya. Banyak peristiwa-peristiwa penting yang mewarnai lahirnya Undang-Undang Perkawinan dari awal mula munculnya gagasan tentang Undang-Undang khusus yang membahas perkawinan sampai disahkannya pada 1974. Penelitian ini

juga melengkapi informasi tentang gerakan-gerakan yang dilakukan oleh organisasi perempuan dalam usaha mewujudkan Undang-Undang Perkawinan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian sejarah yang meliputi tahapan pemilihan topik, heuristik (pengumpulan sumber), verifikasi (kritik sumber), interpretasi, serta historiografi atau penyajian data (Priyadi, 2021: 5-85). Pada tahap heuristik, sumber yang dipakai terdiri dari dua, yaitu sumber primer dan sekunder. Sumber primer yang digunakan adalah surat kabar sejaman, buku-buku kumpulan pidato tokoh perempuan, dan buku yang ditulis langsung oleh pelaku. Sumber sekunder adalah artikel dari jurnal dan buku-buku yang relevan. Surat kabar sezaman yang digunakan adalah *Api Rakjat*, *Sin Min*, *Pikiran Rakjat*, dan *Masa Kini*.

Buku kumpulan pidato yang digunakan adalah buku yang berjudul *Aku Pemuda Kemarin di Hari Esok dan Kongres Perempuan Pertama: Tinjauan Ulang*. Buku ini penting untuk memahami gagasan para tokoh perempuan mengenai pandangan mereka terhadap perbaikan nasib perempuan. Buku primer lain yang digunakan adalah karangan Nani Suwondo yang berjudul *Kedudukan Wanita Indonesia dalam Hukum dan Masyarakat*. Nani Suwondo adalah anggota Panitia Nikah Talak Rujuk yang merumuskan rancangan Undang-Undang Perkawinan, sehingga informasi yang disampaikan dalam bukunya sangat penting.

Verifikasi adalah tahapan meneliti sumber untuk menentukan validitas dan reliabilitas sumber yang dipakai. Pada tahap ini, peneliti memastikan bahwa sumber data yang digunakan memiliki kredibilitas sebagai sumber informasi, seperti penggunaan surat kabar sejaman untuk menjaga validitas informasi. Tahap *Interpretasi* adalah tahapan yang menghubungkan fakta-fakta sejarah yang diperoleh setelah proses *verifikasi*. Pada

tahapan *historiografi*, data penelitian disajikan dengan cara kronologis agar mudah dipahami.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penggagas Awal Undang-Undang Perkawinan

Peran pertama organisasi perempuan pada lahirnya Undang-Undang Perkawinan adalah sebagai penggagas awal tentang perlunya Undang-Undang Perkawinan. Gagasan itu muncul pada saat Kongres Perempuan Pertama. Kongres ini merupakan titik perjuangan kaum perempuan Indonesia yang berhasil dilaksanakan pada 22-25 Desember 1928. Semangat Kongres Pemuda 1928 mengilhami para perempuan untuk menyatukan organisasi perempuan di Indonesia dalam satu wadah demi mewujudkan kerja sama yang sifatnya nasional.

Kongres Perempuan Pertama melibatkan 7 organisasi perempuan sebagai perintis sekaligus panitia kongres, yaitu organisasi Wanita Utomo, Aisyiyah, Jong Islamieten Bond Bagian Wanita, Putri Indonesia, Wanita Katholik, Wanita Taman Siswa, dan Jong Java Bagian Wanita (Kowani, 1978: 33). Kongres ini berhasil mengumpulkan wakil dari 30 organisasi perempuan, baik dari Jawa maupun Sumatera. Kongres ini tidak membicarakan masalah politik, namun lebih menitikberatkan pada masalah perkawinan dan pendidikan perempuan. Kongres ini juga mengundang ahli-ahli di bidangnya seperti Supomo dan Ali Sastroamidjojo sebagai pembicara (Stuers, 2008:133). Supomo berbicara mengenai perempuan dari perspektif hukum adat, sementara Ali Sastroamidjojo berbicara mengenai perempuan dari sudut pandang hukum Islam.

Tokoh-tokoh perempuan berbicara dalam kongres mengenai masalah-masalah yang dihadapi para perempuan seperti kurangnya pendidikan bagi perempuan dan kurangnya perlindungan perempuan dalam perkawinan. Di antara tokoh-tokoh perempuan terkemuka itu adalah Siti Soendari, yang juga pendiri

Ipong dkk, *Dari Kongres ke Regulasi...*

majalah *Wanita Sworo*. Pidatonya yang berjudul *Kewajiban dan Cita-Cita Putri Indonesia* mempertegas bahwa perempuan harus maju, pintar, dan berani dalam menjalani kehidupan demi menjunjung harkat dan martabat perempuan (Ihsan & Soeharto, 1981: 189).

Pidato lainnya yang menyoroti langsung masalah perempuan dalam perkawinan adalah pidato dari Siti Munjiah, perwakilan organisasi Aisyiyah, yang berjudul *Derajat Perempuan*. Siti Munjiah menyoroti kasus perceraian yang banyak terjadi karena perkawinan paksa akibat pasangan suami istri yang dikawinkan belum mengenal satu sama lain. Selain itu, Siti Munjiah juga menyinggung tentang poligami bahwa poligami adalah aturan yang ada dalam Islam, namun tata aturan pelaksanaan poligami harus diperhatikan karena banyak yang menyalahgunakan (Blackburn, 2007: 172). Pidato lainnya disampaikan oleh Sundari Soedirman dari organisasi Putri Budi Sejati yang berjudul *Pergerakan Perempuan, Perkawinan, dan Perceraian*, dan pidato Moegaroemah dari PI berjudul *Perkawinan Anak-Anak*.

Gagasan dan pandangan yang disampaikan tokoh-tokoh perempuan itu menggambarkan dengan jelas bahwa banyak permasalahan yang dihadapi perempuan dalam perkawinan. Masalah-masalah itu diketahui oleh masyarakat umum, namun belum ada solusi untuk menyelesaikannya. Hukum yang ada, yaitu hukum agama dan hukum adat, dalam implementasinya dianggap belum mampu melindungi perempuan. Berangkat dari permasalahan yang mengemuka itulah, perlu adanya peraturan atau hukum khusus yang mengatur tentang perkawinan dengan pasal-pasal yang melindungi perempuan.

Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, Kongres Perempuan Pertama mendirikan suatu badan federasi bernama PPPI (Perikatan Perkumpulan Perempuan Indonesia) yang kemudian berubah nama menjadi PPII (Perikatan

Perkumpulan Isteri Indonesia). PPII adalah suatu badan persatuan organisasi perempuan yang fokus mengawal usaha melindungi perempuan dalam perkawinan, masalah perkawinan anak dan masalah dalam perkawinan lainnya (Jazimah, Ipong; 2024: 33-35). PP

Berdirinya PPII memang memberikan wadah bagi organisasi perempuan dalam usaha melindungi perempuan dalam perkawinan, namun organisasi perempuan yang tergabung di dalamnya tidak selalu sejalan. Organisasi perempuan di Indonesia memiliki latar belakang yang berbeda-beda, dan hal ini memengaruhi respon mereka dalam menanggapi suatu permasalahan di masyarakat (Amini, 2017: 276). Salah satu perbedaan yang cukup tajam terjadi pada pelaksanaan Kongres Perempuan II tahun 1935 di Jakarta. Perbedaan tersebut muncul saat membicarakan masalah poligami dalam perkawinan. Organisasi perempuan berbasis Islam cenderung menerima poligami, sementara organisasi perempuan nasionalis cenderung menolak.

Ratna Sari, wakil dari Permi (Persatuan Muslimin Indonesia) dari Sumatera Barat, menyatakan pendapatnya. Ia meminta para perempuan agar menerima poligami sebagai sesuatu yang wajar. Rupanya pandangan Ratna Sari tersebut dianggap sangat ortodok dan meresahkan oleh peserta kongres yang lain. Pandangan Ratna Sari mendapatkan penolakan keras dari Istri Sedar. Suwarni Pringgodigdo, sebagai pemimpin Istri Sedar, menyatakan ketidaksetujuannya terhadap perkataan Ratna Sari, bahkan kemudian ia menyatakan diri keluar dari kongres (Jazimah & Nugroho, 2021: 79).

Perbedaan pendapat dan dinamika yang terjadi antarorganisasi perempuan, tidak menjadi halangan dan hambatan dalam usaha perlindungan perempuan dalam perkawinan, karena akhirnya Kongres Perempuan II menganjurkan kepada anggota-anggotanya untuk menyelidiki kedudukan wanita dalam hukum Islam. Selain itu, anggota kongres

juga diminta untuk mendukung Badan Penyelidikan Talak dan Nikah yang diadakan oleh Pasundan Istri di Bandung. Kongres Perempuan II juga mewajibkan semua anggota untuk memberikan bantuan kepada orang yang mengalami ketidakadilan dalam perkawinan sehubungan dengan kesalahan dalam menerapkan hukum Islam.

Dari peristiwa ini dapat disimpulkan bahwa organisasi perempuan adalah penggagas awal tentang perbaikan nasib perempuan khususnya pada perkawinan, dan penyatuan gagasan tersebut tidak lepas dari perdebatan dan perbedaan pendapat. Kondisi ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Maclver bahwa suatu kelompok pasti memiliki kepentingan sendiri yang berbeda-beda (Suryochondro, 1984: 12). Perbedaan itu masih dalam batas yang wajar asalkan masih dalam tujuan yang sama.

2. Mendirikan Biro Konsultasi Perkawinan

Peran kedua yang sangat menonjol dari organisasi perempuan adalah mendirikan Biro Konsultasi Perkawinan. Biro ini sangat membantu perempuan yang terlibat dalam masalah perkawinan. Baik itu masalah poligami yang tidak sesuai, perceraian, kekerasan dalam rumah tangga, ketidakadilan, dan tindakan lain yang merugikan. Biro Konsultasi Perkawinan lahir dari kegagalan pemerintah mengenai perlindungan perempuan dalam perkawinan khususnya masalah poligami yang sewenang-wenang.

Permasalahan poligami dalam perkawinan terus-menerus mencuat. Desakan dari berbagai organisasi perempuan yang menolak poligami menimbulkan reaksi dari pemerintah Belanda. Pemerintah Belanda pada tahun 1937 menawarkan pernikahan tercatat yang diberi nama Proyek Ordonansi Untuk Peraturan Undang-Undang Perkawinan Penduduk Muslim yang kemudian lebih dikenal sebagai Ordonansi Perkawinan. Peraturan tersebut diberlakukan bagi semua orang

Indonesia dan Timur Asing kecuali Cina (Suwondo, 1981: 77). Inti dari Ordonansi Perkawinan adalah bahwa setiap warga yang menikah harus mencatatkan dirinya pada kantor bupati dengan mengikuti peraturan yang berlaku, yaitu monogami sesuai dengan hukum Barat.

Ada pihak yang menerima dan pihak yang menolak ordonansi tersebut. Timbul rasa khawatir bahwa perbedaan pendapat dalam menanggapi Ordonansi Perkawinan justru dapat membuat perpecahan antarumat Islam sendiri. Pada Kongres Perempuan II dibentuklah KPI (Kongres Perempuan Indonesia) sebagai badan federasi yang menggabungkan organisasi-organisasi perempuan menggantikan PPII yang kemudian dibubarkan. Perubahan nama ini tidak merubah arah perjuangan organisasi perempuan dalam memperjuangkan suatu hukum perkawinan yang berpihak pada perempuan.

KPI menyerahkan keputusan untuk menerima atau menolak Ordonansi Perkawinan kepada masing-masing organisasi. Hal ini dilakukan demi menjaga persatuan dan kesatuan seluruh anggota. Pada akhirnya Ordonansi Perkawinan ditarik kembali oleh pemerintah karena tidak mendapat banyak dukungan.

Langkah selanjutnya yang diambil oleh KPI dalam upaya perlindungan perempuan dalam perkawinan adalah dengan mendirikan KPKPAI (Komite Perlindungan Kaum Perempuan dan Anak-Anak Indonesia) di bawah pimpinan Sri Mangunsarkoro dari organisasi Wanita Taman Siswa. Selain itu, KPI juga mendirikan Biro Konsultasi Perkawinan yang akan mempelajari hukum perkawinan Islam secara mendalam dan membantu kaum perempuan yang mendapat kesulitan dalam menjalani kehidupan perkawinan. Pertanggungjawaban Biro Konsultasi Perkawinan diserahkan kepada Maria Ulfah dari organisasi Isteri Indonesia.

Biro Konsultasi Perkawinan dianggap janggal pada saat itu karena tidak wajar bagi seorang perempuan

Ipong dkk, Dari Kongres ke Regulasi....

mengurusi masalah perkawinan atau perceraian di *Raad* Agama atau Pengadilan Agama. Kehadiran perempuan di *Raad* Agama sering dihalang-halangi. Proses mendapatkan surat cerai sangatlah tidak mudah, bahkan dipersulit. Perlakuan tidak menyenangkan tidak hanya diterima oleh perempuan yang mengajukan perceraian, tetapi juga perwakilan dari Biro Konsultasi Perkawinan yang ikut mendampingi (Jazimah & Nugroho, 2021: 94). Penghulu bukan pegawai pemerintah, sehingga tidak mendapat gaji. Mereka harus hidup dari uang nikah, talak, dan rujuk. Inilah yang menyebabkan keberadaan Biro Konsultasi Perkawinan dianggap mengganggu pekerjaan para penghulu.

KPKPAI yang awalnya di bawah pimpinan Sri Mangunsarkoro kemudian diubah menjadi BPPIP (Badan Perlindungan Perempuan Indonesia dalam Perkawinan). BPPIP tugasnya dijadikan satu dengan Biro Konsultasi Perkawinan di bawah pimpinan Maria Ulfah. BPPIP didirikan dengan tujuan untuk menjalankan perkawinan modern yang tidak menentang hukum Islam, sehingga BPPIP dan Biro Perkawinan sejalan dalam tujuannya.

Tidak hanya KPI, organisasi Islam, yaitu Aisyiyah, juga mendirikan Biro Konsultasi Keluarga Aisyiyah yang nantinya menjadi embrio dari Badan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) (<https://muhammadiyah.or.id>). BP4, atau yang awalnya bernama Badan Penasihat Perkawinan, Perselisihan, dan Perceraian, merupakan lembaga mitra Kementerian Agama yang sampai saat ini bertugas menciptakan keluarga yang bahagia dan sejahtera. BP4 menjadi lembaga resmi di bawah Kementerian Agama, dan Siti Hajinah dari organisasi Aisyiyah adalah tokoh yang aktif di BP4 sejak awal berdiri (Suratmin, 1991: 117).

Keberhasilan selanjutnya tentang perjuangan Undang-Undang Perkawinan adalah pada tahun 1938 ketika berdiri Komisi Rancangan Peraturan Perkawinan hasil kesepakatan dari Kongres

Perempuan III di Bandung tahun 1938 (Kowani, 1978:52). Komisi ini diharapkan mampu menghasilkan peraturan perkawinan yang tetap, tidak merugikan, dan melindungi kaum perempuan.

Dinamika yang terjadi di tahun 1937-1938 menunjukkan bahwa gerakan yang dilakukan oleh organisasi perempuan tidak hanya berhenti pada ide dan gagasan saja, tetapi juga pada keberanian mereka untuk langsung merespon pemerintah dan mendirikan badan-badan yang mendukung terealisasinya gagasan tersebut. Kondisi ini sejalan dengan pemikiran Burke mengenai gerakan sosial reaktif yang ditandai dengan reaksi spontan dan dalam waktu cepat terhadap suatu kebijakan pemerintah (Burke, 2011: 135).

3. Mendesak Pemerintah Mewujudkan Undang-Undang Perkawinan

Peran ketiga organisasi perempuan pada lahirnya Undang-Undang Perkawinan adalah mendesak pemerintah Indonesia segera mewujudkan Undang-Undang Perkawinan. Setelah merdeka, cita-cita untuk memiliki Undang-Undang Perkawinan dianggap lebih mudah karena tidak lagi berada di bawah kehendak Belanda. Namun, desakan itu tidak cepat terkabul karena beberapa alasan seperti rancangan Undang-Undang yang belum sepenuhnya siap, adanya banyak agama sehingga banyak peraturan yang berbeda, dan lain sebagainya.

Organisasi perempuan yang pertama dibentuk setelah merdeka adalah Perwani (Persatuan Wanita Indonesia) di bawah pimpinan Sukaptinah Sunaryo Mangunpuspito. Disusul kemudian berdirinya Wani (Wanita Negara Indonesia) di bawah pimpinan Sri Mangunsarkoro. Wani dan Perwani belum bersifat progresif karena masih bertujuan untuk membantu dapur umum di masa mempertahankan kemerdekaan. Wani dan Perwani

kemudian dilebur menjadi satu bernama Perwari di bawah pimpinan Sri Mangunsarkoro (Jazimah & Nugroho, 2021: 167). Awalnya banyak organisasi perempuan yang tidak mau bergabung dengan Perwari. Namun, akhirnya organisasi perempuan berhasil disatukan kembali dalam Kowani (Kongres Wanita Indonesia) pada tahun 1946 di Solo.

Sejalan dengan bersatunya kembali organisasi-organisasi perempuan di Indonesia setelah vakum hampir 3 tahun, pemerintah melalui Kementerian Agama mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1946 yang isinya tentang pencatatan nikah, talak, dan rujuk. Undang-Undang tersebut baru berlaku untuk pulau Jawa dan Madura saja. Setelah keluar, Undang-Undang No. 32 Tahun 1954 baru berlaku untuk seluruh Indonesia (Jazimah & Nugroho, 2021: 197). Selain melakukan pencatatan dalam pernikahan, perceraian, dan rujuk, pemerintah juga menetapkan untuk menyamakan biaya nikah, talak, dan rujuk di seluruh Indonesia agar tidak menimbulkan persengketaan. Selain itu, pegawai nikah juga akan digaji oleh pemerintah dan dijadikan sebagai pegawai negeri sehingga biaya nikah, talak, dan rujuk akan masuk ke kas negara. Bagi masyarakat miskin yang tidak mampu membayar, dapat dibebaskan dari segala beban biaya asalkan menyertakan surat keterangan tidak mampu dari kepala desa (*Api Rakjat*, 16 November 1946).

Keluarnya peraturan-peraturan baru tentang perkawinan tersebut, masih sebatas untuk ketertiban administratif saja. Bagi gerakan perempuan, hal tersebut belum menjawab tuntutan tentang adanya hukum perkawinan yang tetap yang berpihak pada perempuan. Langkah ini menjadi tantangan tersendiri bagi organisasi perempuan setelah mereka mati suri dan bangkit kembali dengan badan federasi bernama Kowani.

Pemerintah pada tahun 1947 melalui Kementerian Agama mengeluarkan Instruksi Menteri Agama No. 4 Tahun 1947 yang berisi anjuran

kepada pegawai pencatat nikah agar mencegah perkawinan paksa dan perkawinan di bawah umur (Suwondo, 1981: 78). Namun, Instruksi Menteri Agama tersebut masih dianggap lemah karena dalam praktiknya tidak dilakukan sebagaimana mestinya. Pegawai pencatat nikah hanya mempunyai hak untuk menasihati dan memberikan anjuran kepada pasangan yang akan menikah, namun tidak ada kekuasaan untuk melarang. Padahal yang diharapkan adalah sebuah peraturan yang tetap dan mengikat yang membuat warga negara Indonesia mematuinya.

Jalan perjuangan mulai terlihat terang ketika Oktober 1950 pemerintah melalui Kementerian Agama membentuk Panitia Penyelidik Peraturan Hukum Perkawinan, Talak, dan Rujuk atau biasa disebut dengan Panitia NTR (Nikah, Talak, Rujuk). Panitia tersebut berdiri atas desakan dari berbagai organisasi perempuan yang menginginkan segera adanya Undang-Undang Perkawinan. Diketahui oleh Teuku Mohammad Hasan dan terdiri dari para ahli hukum agama Islam, Kristen, dan berbagai aliran. Tokoh perempuan yang dianggap ahli hukum juga dilibatkan dalam Panitia NTR, mereka adalah Maria Ulfah, Nani Suwondo, Toeti Harahap, Mahmudah Mawardi, dan Kwari Sosrosumarto (Jazimah & Nugroho, 2021: 198).

Panitia NTR mempelajari bermacam-macam peraturan dan hukum yang berlaku serta membahas bahan-bahan dan usulan-usulan yang disampaikan kepada mereka. Panitia NTR juga mengadakan dengar pendapat dengan berbagai kelompok masyarakat yang sebagian besar setuju dengan adanya Undang-Undang Perkawinan yang tetap dan baku dengan tetap berpedoman pada ajaran agama masing-masing. Di dalam panitia NTR sendiri sebenarnya juga terdapat perbedaan pendapat karena panitia NTR terdiri dari berbagai macam aliran. Namun, perbedaan pendapat itu masih bisa diakomodasi.

Kowani menyambut baik berdirinya Panitia NTR, dan pada

Ipong dkk, Dari Kongres ke Regulasi...

Kongresnya di Jakarta November 1950, Kowani mempertegas tuntutanannya kepada pemerintah agar diadakan Undang-Undang Perkawinan yang melindungi kaum perempuan. Selain itu, Kowani juga mengajukan usulan agar jumlah panitia dalam rancangan Undang-Undang Perkawinan antara laki-laki dan perempuan adalah sama (Kowani, 1978: 106). Hal ini dilakukan agar suara perempuan terwakilkan.

Usulan-usulan itu akhirnya menghasilkan keputusan bahwa Panitia NTR akan membuat satu peraturan umum yang mengatur perkawinan untuk seluruh warga negara Indonesia tanpa membedakan golongan, agama, suku bangsa, dan sesuai dengan Pancasila (Suwondo, 1981:80). Selain meninjau kembali segala peraturan tentang perkawinan yang ada, Panitia NTR juga bertugas untuk menghasilkan suatu rancangan Undang-Undang Perkawinan yang bersifat umum bagi seluruh rakyat Indonesia ditambah Undang-Undang Perkawinan terpisah bagi kelompok agama.

Pada tahap ini, gerakan yang dilakukan oleh organisasi perempuan telah memperlihatkan hasilnya dengan berdirinya panitia NTR. Peran penting organisasi perempuan yang tergabung dalam Kowani, mampu mendesak pemerintah untuk memenuhi tuntutan mereka. Hal ini sejalan dengan pemikiran Burke bahwa tindakan kolektif mampu mengubah tatanan yang telah ada sebelumnya, sehingga mampu melahirkan regulasi baru (Burke, 2011: 135).

4. Menolak PP No. 19 Tahun 1952 tentang Poligami

Peran keempat organisasi perempuan pada lahirnya Undang-Undang Perkawinan adalah menolak PP No. 19 Tahun 1952 tentang poligami. Keluarnya PP ini dianggap menciderai perjuangan organisasi perempuan dalam memperjuangkan nasib dan hak-hak perempuan dalam perkawinan. Sangat disayangkan bahwa PP ini keluar bersamaan dengan Panitia NTR

berunding untuk menghasilkan suatu rancangan mengenai Undang-Undang Perkawinan.

PP No. 19 Tahun 1952 berisi tentang pemberian kesempatan kepada istri kedua dan seterusnya untuk mendapatkan pensiun janda apabila seorang pegawai negeri meninggal. Sebenarnya, sebelum tahun 1952 telah ada peraturan pemerintah yang serupa yaitu PP No. 35 Tahun 1949, namun PP ini belum berlaku di seluruh Indonesia sehingga tidak terlalu berdampak di masyarakat.

Gelombang protes bermunculan menanggapi keluarnya PP No. 19 Tahun 1952. Menyikapi hal tersebut, Kowani atau yang kemudian disebut Kongres Wanita Indonesia (disingkat KWI untuk membedakan dengan Kowani, karena penyebutan nama Kowani tidak lagi dipakai) di Bandung tahun 1952 sebenarnya membahas masalah PP No. 19 Tahun 1952 ini, namun akhirnya kongres mengambil keputusan bahwa masalah PP No. 19 Tahun 1952 hanya dijadikan acara orientasi saja dan tidak diambil keputusan yang mengikat (*Sin Min* 28, November 1952). Masing-masing organisasi perempuan diberi kesempatan sepenuhnya untuk menyampaikan hasil keputusannya kepada panitia yang telah dibentuk oleh pemerintah.

Hasil kongres KWI di Bandung memang menyatakan untuk tidak mengambil keputusan mengenai PP No. 19 Tahun 1952, namun di luar kongres, sebanyak 18 organisasi perempuan sepakat menolak PP No. 19 Tahun 1952. Gelombang penolakan terhadap PP No. 19 Tahun 1952 juga dirasakan di daerah, tepatnya oleh organisasi Gerwis (Gerakan Wanita Sedar) Jawa Timur. Berdasarkan hasil konferensi Gerwis yang telah dilaksanakan pada tanggal 2 Agustus 1952, Gerwis Jawa Timur menolak PP No. 19 Tahun 1952 karena menganggap PP tersebut tidak mengandung keadilan (*Pikiran Rakjat* 7 Agustus 1952). Organisasi perempuan yang menolak PP No. 19 Tahun 1952 menginginkan agar pemerintah untuk sementara –sebelum

Undang-Undang Perkawinan ada-menggunakan PP No. 14 Tahun 1947 yaitu hanya satu istri yang menerima pensiun.

Derasnya penolakan PP No. 19 Tahun 1952 semakin terlihat nyata. Pemerintah akhirnya mengambil sikap dengan membentuk Panitia Ad Hoc yang terdiri dari Menteri Urusan Pegawai, Menteri Agama, dan Menteri Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan. Ketiga kementerian tersebut akan meninjau kembali PP No. 19 Tahun 1952.

Organisasi perempuan yang menolak PP No. 19 Th. 1952 diuntungkan dengan keterangan dari Direktur Dana Pensiun, R. Kadarisman, yang menjelaskan bahwa PP No. 19 Tahun 1952 memang akan sangat berat untuk dilaksanakan. Menurut R. Kadarisman, pada saat itu saja telah terdapat 32.500 janda dan 63.000 pegawai negeri yang telah pensiun di seluruh Indonesia dan untuk keperluan itu Dana Pensiun setiap tahunnya harus mengeluarkan biaya 100 juta (*Pikiran Rakjat* 6 Agustus 1952). Sehingga bila PP No. 19 Tahun 1952 ini diberlakukan terus-menerus, maka setiap tahun akan bertambah 5.000 orang, termasuk istri kedua. Ini belum terhitung istri ketiga dan keempat. Dana Pensiun harus mengeluarkan tambahan biaya setidaknya 5 juta setiap tahunnya.

Banyak pihak yang menganggap bahwa keluarnya PP No. 19 Tahun 1952 hanya akan menguntungkan pegawai-pegawai yang suka berpoligami, sementara pemerintah harus memutar otak untuk mendapatkan dana pensiun tersebut. Akhir perjuangan terhadap penolakan PP No. 19 Tahun 1952 adalah saat Perwari dan berbagai organisasi perempuan lain mengadakan demonstrasi besar-besaran demi menolak PP No. 19 Tahun 1952 dan meminta agar PP tersebut dibekukan (Jazimah, 2024: 76-77). Demonstrasi itu sekaligus mengajukan tuntutan agar Undang-Undang Perkawinan segera dihasilkan.

Gerakan perempuan dalam usaha untuk memperjuangkan Undang-Undang

Perkawinan memang tidak selalu berjalan dengan mulus, namun konsistensi arah perjuangan yang dilakukan, telah membuahkan hasil ketika PP No. 19 Tahun 1952 dibekukan pada tahun 1954 setelah pemerintah bertemu dengan wakil-wakil dari berbagai organisasi perempuan (Suwondo, 1981: 84).

5. Mengawal Lahirnya Undang-Undang Perkawinan

Peran kelima organisasi perempuan adalah mengawal lahirnya Undang-Undang Perkawinan. Hal ini ditunjukkan dengan tindakan mereka mendesak Panitia NTR agar kembali bekerja merumuskan Undang-Undang Perkawinan. Atas desakan itu akhirnya Panitia NTR melakukan perundingan dan berhasil menyelesaikan Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang terdiri dari peraturan umum untuk semua golongan agama dan peraturan khusus untuk masing-masing agama. Garis besar dari Rancangan Undang-Undang Perkawinan tersebut (Suwondo, 1981: 85-86) adalah sebagai berikut:

1. Perkawinan didasarkan pada kemauan kedua belah pihak, laki-laki 18 tahun dan perempuan 15 tahun
2. Suami dan istri mempunyai hak dan kedudukan yang seimbang dalam rumah tangga
3. Poligami diijinkan bila diperbolehkan oleh hukum agama/perdata yang berlaku bagi orang yang bersangkutan dan diatur sedemikian rupa hingga memenuhi syarat keadilan
4. Tentang harta benda dalam perkawinan
5. Tentang perceraian
6. Tentang kedudukan anak

Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang dihasilkan oleh Panitia NTR itu kemudian disosialisasikan untuk dengar pendapat dengan berbagai elemen masyarakat. Rancangan tersebut tidak serta-merta langsung disetujui. Sebelas organisasi perempuan Islam dan 24 organisasi perempuan yang lain, pada pertemuan di Jakarta bulan Februari

Ipong dkk, Dari Kongres ke Regulasi....

1953 menyatakan menolak dan meminta adanya revisi atas rancangan tersebut (Suwondo, 1981: 86). Walaupun menolak, mereka sangat mengapresiasi kerja panitia NTR.

Panitia NTR kemudian melakukan revisi pada rancangan tersebut di beberapa bagian atas masukan dari berbagai pihak. Akhirnya, Panitia NTR dapat menyelesaikan revisi rancangan Undang-Undang dan kemudian menyerahkannya kepada Menteri Agama pada tahun 1954. Namun, Menteri Agama baru mengajukan rancangan Undang-Undang Perkawinan tersebut ke DPR pada tahun 1957. Rancangan tersebut terkatung-katung karena harus menunggu amandemen-amandemen baru. Sampai di sini, harapan organisasi perempuan belum terpenuhi secara maksimal, namun mereka terus bergerak untuk mengawal.

Pada tahun 1966, Menteri Kehakiman menugaskan LPHN (Lembaga Pembinaan Hukum Nasional) untuk menyusun Rancangan Undang-Undang tentang perkawinan yang bersifat nasional dan berlandaskan Pancasila. LPHN kemudian menyempurnakan rancangan hasil Panitia NTR yang dianggap belum memenuhi syarat. Pada tahun 1971, Rancangan Undang-Undang Perkawinan telah diterima oleh DPR dan disetujui untuk dijadikan sebagai Undang-Undang (*Masa Kini*, 2 Januari 1971). Dua departemen, yaitu Departemen Agama dan Departemen Kehakiman, telah ditunjuk untuk membuat aturan pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan, agar Undang-Undang tersebut dapat diimplementasikan di masyarakat. Organisasi perempuan seperti Perwari meminta agar aturan pelaksanaan yang dibuat hendaknya tidak menyulitkan dan menyusahkan rakyat, terutama bagi rakyat miskin dan tidak mampu.

Pada tahun 1973, DPR mengadakan dengar pendapat dengan KWI (Kongres Wanita Indonesia) mengenai Rancangan Undang-Undang Perkawinan yang sudah tersusun berdasarkan hasil LPHN itu. Pada tanggal 19 dan 24 Februari 1973,

pimpinan DPR mengadakan *hearing* dengan tokoh-tokoh KWI. Dalam pertemuan itu telah dicapai konsensus (Ulfah, 1981: 17) sebagai berikut:

1. Adanya kata sepakat dari calon suami istri untuk mencegah kawin-paksa
2. Ditetapkan batas umur minimum untuk kawin. 21 tahun untuk laki-laki dan 18 tahun untuk perempuan
3. Perkawinan berazaskan monogami dengan pengecualian yang sangat ketat
4. Persamaan hak dalam mengajukan perceraian antara suami-istri
5. Pembagian harta benda bersama secara adil pada perceraian

KESIMPULAN

Jalan panjang usaha mewujudkan Undang-Undang Perkawinan akhirnya berbuah manis pada 2 Januari 1974 saat disahkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Namun, Undang-Undang tersebut belum berlaku secara efektif karena menunggu peraturan pelaksanaannya. Baru pada 1 Oktober 1975 Undang-Undang Perkawinan mulai berlaku secara nasional. Inilah puncak keberhasilan perjuangan organisasi perempuan untuk mewujudkan Undang-Undang Perkawinan yang berpihak pada perempuan. Gerakan perempuan merupakan suatu gerakan sosial yang bertujuan untuk melakukan perubahan di masyarakat yang sebelumnya dianggap tidak berpihak pada perempuan. Gerakan yang dilakukan memainkan peran penting untuk meninggikan derajat perempuan dan menghilangkan segala diskriminasi dan ketidakadilan, khususnya dalam perkawinan. Tidak hanya organisasi perempuan nasionalis, organisasi perempuan Islam juga tercatat aktif bergerak mengajukan perubahan sejak masa penjajahan Belanda (Blackburn, 2008: 83). Gerakan perempuan mampu menghadirkan Undang-Undang Perkawinan yang awalnya hanya ide dan gagasan dalam kongres menjadi sebuah regulasi resmi.

DAFTAR PUSTAKA

- Amini, Mutiah. 2017. Sukaptinah and Hajinah's Roles in the Nationalist Movement in Indonesia. *Jurnal Patrawidya* Vol. 18 No. 3, Desember 2017: 273- 282.
- Blackburn, Susan. 1997. Marriageable Age: Political Debates on Early Marriage in Twentieth-Century Indonesia. *Journal Indonesia*. April 1997 No. 63 pp. 107-141.
- Blackburn, Susan. 2007. *Kongres Perempuan Pertama: Tinjauan Ulang*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Blackburn, Susan. 2008. Indonesian Women and Political Islam. *Journal of Southeast Asian Studies*. February 2008, Vol. 39, No. 1 pp. 83-105.
- Burke, Peter. 2011. *Sejarah dan Teori Sosial*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Gerwis Jatim Menolak PP No. 19. (7 Agustus 1952). *Pikiran Rakyat*.
- Ihsan, Zainoel dan Soeharto, Pitut. 1981. *Aku Pemuda Kemarin di Hari Esok*. Jakarta: Jayasakti.
- Jazimah, Ipong & Nugroho, Arifin Suryo. 2021. *Maria Ulfah: Menteri Perempuan Pertama Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kompas.
- Jazimah, Ipong. 2024: *Menyuarakan Perubahan: Perjalanan Sujatin Kartowijono dalam Memajukan Perempuan Indonesia*. Purwokerto: UMP Press.
- Kowani. 1978. *Sejarah Setengah Abad Pergerakan Wanita Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka
- Peraturan Nikah dan Talak. (16 November 1946). *Api Rakyat*.
- Pringgodigdo, A.K. 1984. *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat.

- Priyadi, Sugeng. 2021. *Metode Penelitian Sejarah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sekitar Peraturan Pensiun Djanda-Djanda. (6 Agustus 1952). *Pikiran Rakjat*.
- Soal-Soal Sekitar UU Perkawinan. (2 Januari 1971). *Masa Kini*.
- Stuers, Cora Vreede. 2008. *Sejarah Perempuan Indonesia: Gerakan dan Pencapaian*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Suratmin dkk. 1991. *Biografi Tokoh Kongres Perempuan Indonesia Pertama*. Jakarta: Depdikbud.
- Suryochondro, Sukanti. 1984. *Potret Pergerakan Wanita di Indonesia*. Jakarta: CV Rajawali.
- Suwondo, Nani. 1981. *Kedudukan Wanita Indonesia dalam Hukum dan Masyarakat*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Tantangan dan Peluang Penulisan Sejarah Aisyah* di <https://suaraaisyiyah.id/tantangan-dan-peluang-penulisan-sejarah-aisyiyah/>, diunduh Senin 15 September 2025.
- Terhadap Soal PP No. 19 Tidak Diambil Putusan. (28 November 1952). *Sin Min*.
- Ulfah, Maria. 1981. *Perjuangan untuk Mencapai Undang-Undang Perkawinan: Suatu Pengalaman*. Jakarta: Yayasan Idayu
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan