



## PERJUANGAN PEREMPUAN INDONESIA MENGHILANGKAN DISKRIMINASI RUMAH TANGGA MELALUI JALUR POLITIK

A. Fatikhul Amin Abdullah<sup>1</sup>, Muhammad Hadiatur Rahman<sup>2</sup>, Yudi Prasetyo<sup>3</sup>

<sup>1,2</sup>IAIN Madura, <sup>3</sup>STKIP PGRI Sidoarjo

e-mail: [1f4tih85@gmail.com](mailto:1f4tih85@gmail.com), [2hadiatur@iainmadura.ac.id](mailto:2hadiatur@iainmadura.ac.id),  
[3prastyudi19@gmail.com](mailto:3prastyudi19@gmail.com)

### Abstract

*This study aims to reconstruct the struggle of Indonesian women to eliminate discrimination against women in the household through political channels. This struggle arose because there was a lot of violence and discrimination in the household by those closest to them, so there was an attempt to get out of the customs and habits that were very detrimental to Indonesian women. This study uses historical research methods consisting of heuristics, criticism, interpretation, and historiography. So it was found that the efforts made by Indonesian women were due to the increasing level of education for women, thus raising awareness of the position of women in the household. Indonesian women seek to eliminate discrimination in the household through political channels by forming local and national women's organizations, education, and mass media channels. It is proven by the emergence of female figures in the House of Representatives to voice women's aspirations in making laws as a legacy for women to demand their rights in the household so that there is no discrimination against women.*

**Keywords:** Women's Organization, Movement, Discrimination, Ordinance/Law.

### Abstrak

*Penelitian ini bertujuan untuk merekonstruksi perjuangan perempuan Indonesia untuk menghilangkan diskriminasi terhadap perempuan dalam rumah tangga melalui jalur politik. Perjuangan ini muncul karena banyaknya kekerasan dan diskriminasi dalam rumah tangga oleh orang-orang terdekatnya sehingga ada upaya untuk keluar dari adat dan kebiasaan yang sangat merugikan perempuan Indonesia. Studi ini menggunakan metode penelitian sejarah yang terdiri dari heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi. Sehingga didapati hasil bahwa upaya yang dilakukan perempuan Indonesia disebabkan karena meningkatnya taraf pendidikan bagi kaum perempuan sehingga memunculkan kesadaran terhadap kedudukan perempuan dalam rumah tangga. Perempuan Indonesia berupaya menghilangkan diskriminasi dalam rumah tangga melalui jalur politik dengan membentuk organisasi perempuan baik local maupun nasional, jalur Pendidikan, dan jalur media massa. Terbukti dengan munculnya tokoh perempuan dalam dewan perwakilan rakyat untuk menyuarakan aspirasi perempuan dalam membuat perundangan sebagai legacy kaum perempuan menuntut haknya dalam rumah tangga agar tidak ada diskriminasi terhadap perempuan.*

**Kata Kunci:** Organisasi Perempuan, Gerakan, Diskriminasi, Ordonansi/ Undang-undang.

## A. Pendahuluan

Terdapat berbagai kesalahan dalam Penafsiran teks agama yang mendudukkan kaum perempuan sebagai makhluk subordinat sehingga terjadi dominasi laki-laki terhadap perempuan serta dikuatkan adanya berbagai adat istiadat dan budaya juga aturan yang mendudukkan kaum perempuan sebagai makhluk (manusia) pada posisi kedua dan keberadaannya selalu dikuasai dan didominasi kaum laki-laki menjadikan kaum perempuan di Indonesia jenuh dengan kondisi yang ada hingga akhirnya memunculkan kekesalan yang mendalam, berbagai bentuk dan alasan kekesalan kaum perempuan yang telah sampai pada puncaknya menimbulkan aksi tertentu sebagai bentuk dan cara perempuan merubah nasib dan membebaskan diri dari cengkraman diskriminasi sebuah struktur sosial yang ada (Abdullah & Rahman, 2021). Menurut Wiggins dkk (1994) gerakan sosial memiliki 3 tujuan tertentu yaitu: *Pertama*, membebaskan diri dari adanya budaya yang dominan (*escape the dominant culture*). *Kedua*, melakukan perubahan budaya yang dominan terjadi di masyarakat (*changing the dominant culture*), *ketiga*, menentang adanya perubahan budaya yang dominan (*resisting a change in the dominant culture/countermovements*) (Soenyono, 2005).

Perempuan Indonesia tidak lagi puas dan bisa menerima kebiasaan hidup yang diisi hanya dengan berbagai kewajiban terhadap keluarga dan rumah tangga namun sangat minim hak yang diterima. Selain itu, perempuan Indonesia banyak mengalami ketidakadilan dalam rumah tangga yang dibenarkan dalam konteks budaya dan adat yang berlaku di zaman itu seperti sistem poligami, kawin paksa, system *selir* (Perempuan yang dinikahi tetapi memiliki status lebih rendah dari istri utama), serta adanya system *nyai* hususnya (Perempuan pribumi yang dinikahi orang asing tanpa menikah). Sehingga anaknya tidak memiliki hak apapun terhadap kepemilikan bapaknya) dalam kehidupan masa kolonial, tidak hanya itu, banyak juga praktik kawin paksa (banyak perempuan yang dikawinkan dengan laki-laki yang belum pernah dilihatnya sama sekali, atau sudah pernah dilihatnya tetapi belum dikenal; serta dalam segala hal perempuan hanya boleh mengatakan "ya" saja), poligami (bahkan zaman dulu praktik poligami dianggap biasa bagi seorang laki-laki, laki-laki bisa beristri lebih dari satu wanita dan tinggal dalam satu rumah), kekuasaan laki-laki tidak terbatas dalam perkawinan (kaum laki-laki dengan sangat mudah dan sewaktu-waktu bisa menceraikan istrinya, tanpa mengatakan sebab-sebabnya secara hukum atau alasan yang kuat dan yang lebih parah kaum laki-laki tidak merasa memiliki beban kewajiban untuk menyokong istri yang diceraikan), tidak hanya itu, adat kebiasaan yang berlaku anak gadis harus tetap tinggal di rumah (gadis-gadis sejak mulai menginjak dewasa tidak boleh meninggalkan rumah). Beberapa penyebab inilah yang menjadi pemicu

utama lahirnya geraka-gerakan dari kaum perempuan Indonesia. (Pringgodigdo, 1994) Inilah beberapa alasan perempuan Indonesia membuat sebuah gerakan untuk memperjuangkan kedudukan perempuan di dalam perkawinan dan rumah tangga.

Berbagai bentuk kekerasan terhadap kaum perempuan oleh kaum laki-laki awal abad ke-20 sangat memprihatinkan. Hal ini sangat cukup dijadikan suatu alasan bagi kaum perempuan untuk menggalang kekuatan sebagai upaya untuk merubah budaya dan adat istiadat telah berakar sangat lama pada kebudayaan Indonesia khususnya di Jawa. Seperti kawin paksa, pernikahan dini, perceraian sewenang-wenang oleh kaum laki-laki secara sepihak, dan berbagai bentuk kekerasan dalam rumah tangga tidak dapat dibiarkan berlangsung terus menerus. Beberapa hal inilah yang menjadi faktor pendorong kaum perempuan untuk melakukan gerakan sosial untuk melepaskan diri dari budaya dan kebiasaan yang sangat tidak menjunjung nilai-nilai keadilan dan kemanusiaan (Abdullah, 2019).

Dari berbagai sebab yang ada, Poligami merupakan bentuk penderitaan yang sangat menyakitkan bagi perempuan. Walaupun demikian poligami adalah tindakan yang paling marak terjadi di berbagai daerah baik yang menerapkan sistem kekeluargaan *bilateral* (seperti Jawa), atau *patrilineal* (seperti Batak), *matrilineal* (seperti Minangkabau). Kaum laki-laki yang melakukan praktik poligami selalu mengatasnamakan dalil agama membolehkannya. Dalil yang selalu diusung adalah surat Al Nisa' ayat 3

وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَىٰ فَاتَّخِذُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ مِثْلَىٰ مَثَلَىٰ وَتَلْتِ وَرُبِعَ فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ذَلِكَ آدَنَىٰ أَلَّا تَعْوَلُوا ۝ ۳

Jika kamu takut tidak mampu berbuat adil kepada perempuan yatim maka kawinlah dengan perempuan yang kamu sukai: dua, tiga, maupun empat.

Kemudian jika kamu takut tidak bisa berbuat adil maka kawinlah dengan satu orang perempuan saja atau terhadap budak yang kamu miliki. Hal itu lebih dekat untuk tidak berbuat aniaya.

Berdasarkan ayat tersebut, jika dilihat dari susunan redaksinya dapat diketahui bahwa ayat ini bukanlah ayat yang memiliki makna anjuran untuk melakukan poligami melainkan perhatian bagi kaum laki-laki agar tidak memudahkan urusan poligami jika dalam dirinya belum bisa adil antara istri satu dengan yang lainnya. Redaksi ayat tersebut seperti ucapan seseorang yang melarang orang lain agar tidak makan sesuatu, dengan resiko tertentu. dikatakannya: "jika anda tidak khawatir penyakit tekanan darah tinggi anda kambuh, maka makan dan habiskan makanan (sate kambing) yang ada di hadapan

anda, tetapi jika anda khawatir akan kambuh karena makan makanan (sate kambing) ini, maka cukup makan sayur-sayuran saja ". dengan demikian, ayat tersebut jelas bukanlah sebuah anjuran tetapi lebih pada perhatian atau peringatan keras bagi kaum laki-laki agar tidak poligami jika khawatir tidak adil.

Berdasarkan berbagai hal yang dirasa dan dialami perempuan Indonesia dalam rumah tangga, mereka berupaya untuk keluar dari kubangan kenestapaan yang telah dirasakan bertahun-tahun dengan membuat gerakan dengan harapan akan muncul sebuah *legacy* atau aturan formal berupa perundang-undangan agar bisa keluar dari kubangan kenestapaan tersebut. Oleh sebab itu, artikel ini bertujuan untuk menjelaskan upaya Perempuan Indonesia untuk menghilangkan diskriminasi dalam rumah tangga melalui jalur politik untuk menghasilkan perundang-undangan yang berhubungan dengan kedudukan perempuan di rumah tangga.

## **B. Metode**

Penulisan artikel ini menggunakan metode penelitian sejarah yang terdiri dari empat tahapan yaitu Heuristik (penelusuran sumber), Kritik (pencecekan kredibilitas sumber), Interpretasi (penafsiran), dan Historiografi (proses penulisan hasil penelitian) (Herlina, 2008; Gottschalk, 1986; Sjamsuddin, 1996). Pada tahap heuristik penulis mencari berbagai sumber baik primer maupun sekunder yang berhubungan dengan peristiwa yang ada hubungannya dengan gerakan perempuan dan lahirnya undang-undang perkawinan untuk dijadikan data sejarah. Pada tahap kritik penulis melakukan uji kebenaran terhadap beberapa data sejarah terkait keaslian dari berbagai sumber yang telah ditemukan untuk dijadikan fakta sejarah. Pada tahap interpretasi penulis melakukan penafsiran dari fakta sejarah yang telah diuji kebenarannya dengan berbagai pendekatan ilmu social khususnya dengan pendekatan gerakan social dan hukum tata negara. Setelah tahap interpretasi penulis merangkai hasil penelitian dalam bentuk tulisan secara sistematis dan kronologis agar bisa dipahami sebagai sebuah peristiwa yang utuh.

## **C. Hasil dan Pembahasan**

Berdirinya perkumpulan Boedi Oetomo pada tahun 1908 dimulailah kebangkitan nasional di kalangan pergerakan nasional. Dengan semangat pergerakan itulah kaum perempuan tidak mau kalah sehingga mulailah terbentuk perkumpulan-perkumpulan perempuan, misalnya: Wanita Oetomo, Darma Lasmi, Poetri Merdeka, Keutamaan Isteri, Serikat Perempuan Islam Indonesia, Aisyiah, Ina Tunj, Wanito Moeljo, Wanito Katolik, Poetri Boedi Sedjati, Poetri Indonesia, *Jong Islamieten Bond Dames Afdeling*, dan Wanita Taman Siswa. Selain itu, juga

muncul banyak organisasi perempuan setempat (lokal) di Jawa seperti: Purborini di Tegal (1917), Wanito Hadi di Jepara (1915), Wanito Susilo di Pemalang (1918), Pawiyatan Wanito di Magelang (1915), Putri Budi Sejati di Surabaya (1919), Wanito Mulyo di Yogyakarta (1920), Wanito Rukun Santoso di Malang, Budi Wanito di Sala, dan lain-lain (Ohorellah dkk., 1992). Sedangkan PIKAT (Percintaan Ibu Kepada Anak Temurunnya) didirikan pada tanggal 8 Juli 1917 di Manado oleh Maria Walanda Maramis. Sebagai bagian dari Serikat Islam (SI), telah didirikan Serikat Siti Fatimah di Garut pada tahun 1918 dan Wanodyo Utomo di Yogyakarta pada tahun 1920, yang kelak menjelma menjadi Sarikat Putri Islam pada tahun 1925 (Ohorellah dkk., 1992). Tahun 1920 didirikan *Gorontaloesche Mohammedaanche Vrouwen Vereniging* di Gorontalo. Sulawesi Utara dan Sarekat Kaum Ibu Sumatera di Bukittinggi. Pada tahun yang sama juga berdiri Nahdlatul Fatad sebagian dari *Wal Fadji*. (Ohorellah dkk., 1992; Suryochondro, 1984)

Setelah tahun 1920 organisasi perempuan yang ada selalu bertambah jumlahnya. Kesediaan perempuan melibatkan diri dalam kegiatan organisasi meningkat drastis dan tindakan perempuan dalam organisasi pun nampak lebih cakap dan bertambah maju. Bahkan hampir di semua tempat penting selalu ada perkumpulan/organisasi perempuan. Hal ini karena kesempatan belajar bagi kaum perempuan makin berkembang sampai lapisan masyarakat bawah, sehingga dari sisi jumlah, perempuan yang mampu mengambil peran dan beraksi juga bertambah luas dan tidak terbatas oleh kaum perempuan pada lapisan atas saja. Organisasi-organisasi dan partai memberikan perhatian yang besar pada bagian perempuan, karena perempuan sebagai pendidik pertama putra-putrinya, memegang peranan yang penting dalam penyebaran cita-cita. Dari beberapa organisasi perempuan yang ada arah perjuangan maupun ruang lingkupnya tidak sama. Perjuangan kaum perempuan melalui berbagai lini kehidupan mulai melalui politik seperti Ina Tuni ada juga yang non politis seperti Aisyiah. Ada yang anggotanya terbatas pada lapisan masyarakat tertentu, ada juga yang keanggotaannya lebih luas (dari berbagai kalangan). Ada yang sekedar berbentuk perkumpulan kekeluargaan dengan kesempatan belajar keterampilan perempuan, ada pula yang mempunyai tujuan lebih nyata dan terarah untuk kepentingan masyarakat (Ohorellah dkk., 1992).

### **1. Kongres Pertama Perempuan**

Semangat kebangsaan Rakyat Indonesia semakin menggelora, pada tanggal 28 Oktober 1928 dengan meletusnya "Sumpah Pemuda" yang bersemboyan "Satu bangsa, Satu Bahasa, dan Satu Tanah Air." Semangat kebangsaan inilah yang menjawai diselenggarakannya "Kongres Perempuan Indonesia" yang diadakan atas inisiatif dari perempuan di Yogyakarta pada tanggal 22 Desember 1928 tepatnya

dilaksanakan di Gedung Joyodipuran Jogjakarta yang dipimpin oleh Ny. R.A. Sukonto. Kongres Perempuan Pertama ini atas inisiatif tujuh organisasi perintis pergerakan perempuan Indonesia (Wanita Oetomo, Wanita taman Siswo, Putri Indonesia, Aisyiah, Wanita Katholik, *Jong Islamieten Bond dames Afdeeling* (JIBDA), *Jong Java Dames Afdeeling*) yang dihadiri tiga puluh organisasi perempuan. Kongres pertama ini membahas kedudukan perempuan dalam perkawinan dan pendidikan.

Sebagai bentuk upaya kaum perempuan Indonesia untuk menuntut persamaan hak dalam rumah tangga dan perkawinan dipertegas dalam tinta emas salah satu keputusan Kongres Perempuan Indonesia Pertama itu. Keputusan nomor 5 berisi mencegah perkawinan anak-anak dan keputusan nomor 7 mengirim mosi kepada *rood* agama (Pengadilan Agama), setiap talak (perceraian) harus dikuatkan secara tertulis sesuai dengan peraturan agama yang berlaku (Abdullah, 2021; KWI, 1986; Subadio et al., 1983).

Berdasarkan hasil keputusan KPI-I telah dibentuk PPPI (Perikatan Perkumpulan Perempuan Indonesia). Perkumpulan ini merupakan penjelmaan dari hasrat kaum perempuan yang tergabung dalam perkumpulan-perkumpulan untuk mengadakan persatuan yang lebih besar sehingga mereka dapat bekerjasama dan kedudukannya lebih kuat dalam usaha memajukan kaum perempuan (Suryochondro, 1984).

Keputusan kongres ini juga mengadakan perubahan nama dari PPPI (Perikatan Perkumpulan Perempuan Indonesia) menjadi PPII (Perikatan Perkumpulan Istri Indonesia) dengan ketua yang sama. Satu tahun setelah PPII dibentuk mengadakan kongres di Surabaya tepatnya pada tanggal 13-18 Desember 1930. (KWI, 1986).

Usaha kaum perempuan pun pantang menyerah untuk memperjuangkan kedudukannya agar menjadi lebih baik dalam rumah tangga dan perkawinan. Kongres-kongres PPII selanjutnya dilakukan pada tanggal 25-29 Maret 1932 di Solo (Surakarta) yang dipimpin oleh Ny. Mustajab dan tanggal 6-8 Mei 1933 dengan pimpinan Ny. Suwandi di Jakarta. Dalam buku *Sejarah Setengah Abad Kesatuan Pergerakan Wanita Indonesia* (1986) dijelaskan pada dasarnya inti dari keputusan Kongres Perempuan Indonesia I di Yogyakarta dan Kongres Perempuan Indonesia II tahun 1935, diadakan 4 kali kongres PPPI/PPII. Pada pertemuan itu khusus membahas hukum perkawinan khususnya kedudukan perempuan, perlindungan terhadap anak-anak dan perempuan, Mencegah pernikahan dini, kebebasan bagi Pendidikan anak Indonesia. didirikan Yayasan "Seri Darma" dalam membayar biaya pendidikan.

Pada kongres PPII di Jakarta tahun 1933 tumbuh inisiatif dikalangan kaum perempuan untuk mengadakan lagi Kongres Perempuan Indonesia sebagai

lanjutan dari KPI yang diadakan di Yogyakarta pada tanggal 22-25 Desember 1928. Hal ini karena timbulnya perkumpulan-perkumpulan perempuan yang baru yang belum tergabung dalam PPII (sekitar 160 buah di seluruh tanah air). Karena itu PPII tidak mengadakan kongresnya tetapi diganti dengan mengambil inisiatif mengadakan KPI-II. Ajakan Pimpinan PPII kepada seluruh kaum ibu Indonesia pada bulan Juni 1934 untuk bersama-sama mengadakan kongres disambut dengan gembira oleh perkumpulan-perkumpulan perempuan di seluruh Indonesia (Subadio et al., 1983).

Persetujuan akan diselenggarakannya Kongres Perempuan Indonesia Kedua (KPI-II) menjadi kenyataan. Dengan dipimpin oleh Ny. Sri Mangunsarkoro dengan dibantu Ny. Sh. Suparto Kongres Perempuan Indonesia Kedua diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 20-24 Juli 1935. Acara tersebut didasarkan pada kenetralan, kenasionalan, keperempuanan, dan kesosialan, (KWI, 1986).

Upaya kaum perempuan untuk menuntut persamaan hak dalam rumah tangga dan perkawinan ditegaskan dalam poin-poin keputusan kongres kali ini. Keputusan kongres yang ke-2c menganjurkan kepada anggota-anggotanya supaya menyelidiki "Kedudukan Wanita dalam Hukum Islam" dan menyokong "Badan Penyelidikan Talak dan Nikah". (Abdullah, 2021; KWI, 1986).

Mosi-mosi yang diajukan oleh organisasi perempuan untuk menghapus pernikahan dini, mengatur poligami, dan menentang kawin paksa, serta membatasi ruang gerak atau kesewenang-wenangan suami terhadap perceraian yang dikemas dalam aturan perkawinan pada awal-awal tahun 1937 direspon oleh Pemerintah Hindia Belanda dengan menawarkan rancangan ordonansi Perkawinan yang Tercatat (*onwerp-ordonnantie op de ingeschreven huwielijken*) (Soewondo, 1984) tepatnya pada bulan Juni tahun 1937. yaitu hanya dua bulan setelah diberlakukannya *Staatblad* 1937 No. 116 yang mengurangi wewenang Pengadilan Agama dalam masalah waris (Abdullah, 2021; Lev, 1986).

Pada poin ke-6e KPI-III memutuskan untuk mengirimkan mosi kepada "*All Islam Congress*" yang isinya sebagai berikut: meminta agar bisa menafsirkan beberapa ayat-ayat dari Al Qur-an tentang perkawinan secara tepat seperti yang dimaksud atau mendekati perintah tuhan beserta berbagai keterangannya. Kaum perempuan Indonesia memiliki keyakinan kuat bahwa pelaksanaan budaya dan adat istiadat yang sedang berlaku di Indonesia bukan berdasar nilai-nilai agama lebih-lebih masalah perkawinan. Karena jika benar budaya, adat, dan aturan perkawinan di Indonesia berdasarkan ajaran agama yang bersumber dari ayat Al Qur-an dan Hadits pasti tidak akan ada diskriminasi, ketidakadilan dan penindasan. Tuhan maha baik yang penuh dengan nilai keadilan bahkan dalam salah satu *Qoidah Ushul Fiqh* dijelaskan di mana ada kemaslahatan disitu hukum

Allah. Selain itu, salah satu *maqoshid Al syariah* adalah menjaga moral. Oleh sebab itu kaum perempuan meminta penafsiran ayat-ayat Al Qur-an yang sebenarnya agar tidak terjadi kesalahan pemahaman yang berakibat pada kepincangan dalam kehidupan bermasyarakat (Abdullah & Rahman, 2021).

Agama selalu mengajarkan penghormatan terhadap kaum perempuan seperti Al-Nisa' 19, Al-Baqarah 187, At-Talaq 6, Al-Baqarah 229,. Tidak hanya itu, banyak hadits nabi yang mengajarkan agar menghargai perempuan.

حَيْرُكُمْ حَيْرُكُمْ لِأَهْلِهِ، وَأَنَا حَيْرُكُمْ لِأَهْلِي

(Sebaik-baik laki-laki adalah yang terbaik sikapnya kepada istri dan keluarganya.)

nabi juga pernah mengatakan:

مَا أَكْرَمَ النِّسَاءَ إِلَّا كَرِيمٌ، وَلَا أَهَانَهُنَّ إِلَّا لَنِيْمٌ

(orang mulia adalah orang yang memuliakan perempuan. Dan hanya orang yang hina yang menghinakan perempuan).

Penafsiran dan pemahaman yang berbeda terhadap berbagai dalil agama yang ada pasti memunculkan kontradiksi ajaran agama. Padahal Allah tidak mungkin mengajarkan pandangan yang berbeda dalam menyikapi satu hal. Karena pastilah hal ini bertentangan dengan kekonsistenan Allah dan prinsip keadilan. Semua ajaran agama sejatinya sama yang berdasarkan *maqoshid al- syariah* menjunjung nilai kemashlahatan dan moral. Hal ini dapat difahami jika interpretasi atau penafsiran terhadap dalil agama sesuai dengan konteks waktu dan tempat yang tepat. Karena hukum bisa berubah sesuai dengan perubahan zaman dan keadaan (Abdullah & Rahman, 2021).

## 2. Pengebirian Gerakan Perempuan

Perjuangan perempuan Indonesia ini berlangsung secara massif dan berkelanjutan. Hal ini terbukti perjuangan perempuan Indonesia tidak berhenti dengan datangnya pendudukan Jepang ke Indonesia. Hasil keputusan Kongres Perempuan Indonesia IV merencanakan untuk melaksanakan KPI-V di Surabaya pada tahun 1942 tetapi dengan kedatangan tentara Jepang di Hindia Belanda menggagalkan semua rencana yang ada. Dalam masa Pendudukan Tentara Jepang, semua organisasi pergerakan Indonesia dibubarkan (KWI, 1986) termasuk pergerakan kaum perempuan. Tidak ada kegiatan bagi pribumi kecuali kegiatan yang mengarah pada usaha membantu Asia Timur Raya.

Pada awalnya Jepang menggunakan tenaga rakyat Indonesia. Untuk mengambil hati rakyat Indonesia Jepang membuat janji yang muluk-muluk antara



lain: "untuk kemakmuran bersama di Asia Timur Raya" dan Birma untuk bangsa Birma, Asia untuk bangsa Asia, dan Indonesia untuk bangsa Indonesia". Di antara kelompok-kelompok itu yang didirikan oleh penguasa Jepang ialah "*Fujinkai*" (arti: perkumpulan perempuan). Meskipun demikian, kegiatan-kegiatan "*Fujinkai*" ini umumnya tidak dipandang termasuk pergerakan perempuan Indonesia,

Ketidakjelasan tujuan untuk meninggikan derajat perempuan dengan menghilangkan diskriminasi (Abdullah, 2021) tidak berarti gerakan perempuan Indonesia untuk menuntut hak dalam rumah tangga dan perkawinan padam tetapi karena kegiatannya dibatasi oleh pemerintah Jepang. Kegiatan pergerakan perempuan Indonesia selama masa pendudukan Jepang dikebiri oleh kepentingan Jepang tetapi tidak berarti mandul untuk selama-lamanya.

Pejuang kaum perempuan tetap menyebarkan *public opinion* bahwa kaum perempuan harus tetap berjuang untuk menghilangkan perlakuan yang tidak adil (Suryochondro, 1984). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa selama pendudukan Jepang mungkin pergerakan perempuan berhenti karena tidak sesuai dengan pendirian penguasa sehingga tidak ada lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang dapat memperjuangkan persamaan derajat kaum perempuan. Akan tetapi, gerakan perempuan berjalan terus kendatipun tanpa lembaga. Dan ketika Jepang kalah dalam peperangan dan setelah kemerdekaan Indonesia diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945 maka pergerakan perempuan bangkit kembali. Ternyata bahwa nilai kebangsaannya makin nampak karena organisasi-organisasi perempuan merasa terdorong untuk membantu menegakkan eksistensi Republik Indonesia yang mendapat serangan dari luar untuk dijajah kembali.

### **3. Reinkarnasi Gerakan Perempuan Indonesia**

Dalam waktu singkat setelah Proklamasi di mana-mana dibentuk organisasi pemuda kadang-kadang bergabung dengan organisasi pemuda setempat atau berdiri sendiri. Pada waktu diselenggarakan Kongres Pemuda Indonesia di Yogyakarta, tanggal 9-11 November 1945, para utusan putri ke kongres tersebut mengadakan rapat khusus dan dalam rapat tersebut disepakati untuk membentuk organisasi pemuda putri yang berdiri sendiri, tidak merupakan bagian keperempuanan organisasi pemuda. Pada bulan Desember 1945 diselenggarakan konferensi di Solo (Surakarta) yang dihadiri oleh delegasi-delegasi pemuda dari seluruh penjurur wilayah Republik Indonesia, dan pada tanggal 15 Desember 1945, terbentuklah Pemuda Putri Indonesia, disingkat PPI sebagai Ketua Pengurus Besar PPI Pertama terpilih Dr. Ny. Hurustiati Subandrio, PPI turut serta pada Kongres Wanita Pertama masa kemerdekaan di Klaten pada tanggal 15-17 Desember 1945, dibentuklah *Persatuan Wanita Republik Indonesia* (Perwari) sebagai peleburan Perwani dan *Wanita Indonesia* (Wani). Begitu pula PPI turut

serta dalam konferensi organisasi-organisasi perempuan Indonesia pada tanggal 24-26 Februari 1946 di Solo yang melahirkan badan gabungan (federasi) dengan nama Kongres Wanita Indonesia.

Kongres Perempuan Indonesia V yang telah dijadwalkan pada tahun 1942 tidak dapat dilaksanakan karena masuknya tentara Jepang ke Indonesia yang melarang semua organisasi pergerakan. Setelah tentara Jepang menarik mundur dari Indonesia aktifis perempuan mulai mencoba melaksanakan rencana yang telah disepakati walau harus mundur. Pelaksanaan Kongres Perempuan ini tidak dikemas dengan nama Kongres Perempuan Indonesia (KPI) tetapi dengan nama Kongres Wanita Indonesia (Kowani). Perubahan wadah itu disepakati pada kongres perempuan pertama setelah proklamasi di Klaten pada tanggal 15-17 Desember 1945. Kongres Wanita Indonesia V (Kowani V) ini diselenggarakan di Madiun pada tanggal 14-16 Juni 1946 diketuai oleh Ny. Susanto Tirtoprodjo.

Kongres Wanita Indonesia (Kowani V) memiliki tujuan yang seirama dengan Kongres Perempuan Indonesia (KPI) sebelumnya. Pada dasarnya menuntut persamaan hak dalam rumah tangga dan perkawinan, secara rinci menghapus kawin paksa dan perkawinan di bawah umur (anak-anak), poligami dan perceraian yang sewenang-wenang dari pihak laki-laki. Hal itu nampak pada keputusan hasil kongres lanjutan yang diadakan di Kalimantan pada poin ke-4 memberantas kawin paksa dan perkawinan di bawah umur.

Perbaikan-perbaikan lain ialah bahwa istri harus diberitahukan tentang talak dan rujuk, dengan hukuman bagi pegawai yang bersangkutan bila peraturan itu tidak dipenuhi. Meskipun usaha pemerintah tersebut patut dihargai, akan tetapi dalam praktek peraturan-peraturan itu ternyata tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara umum, khususnya keinginan-keinginan kaum wanita.

Hukum perkawinan dibicarakan lagi setelah diadakan *Preadvies* oleh seorang anggota Panitia Ny. Mr. Nani Soewondo. Oleh pembicara antara lain diterangkan tentang adanya panitia NTR tersebut di atas, kemudian diminta kepada para hadirin supaya memajukan usul-usul yang konkrit tentang perubahan-perubahan yang dikehendaki oleh kaum perempuan, supaya dapat disampaikan kepada panitia tersebut. Kepada kongres ini diminta pendapatnya tentang hal-hal yang berikut:

1. Apakah dipandang perlu untuk mengadakan perbaikan dalam hukum perkawinan atau tidak
2. Jika perlu, bagaimana bentuknya undang-undang perkawinan:
  - a. Satu undang-undang bagi seluruh rakyat Indonesia atau
  - b. Lebih dari satu undang-undang menurut agama masing-masing.
3. Pokok-pokok yang harus dimuat dalam undang-undang itu.

Dari pemandangan umum yang diadakan mengenai *preadvies* tersebut ternyata bahwa sebagian setuju dengan adanya satu Undang-Undang Perkawinan bagi seluruh bangsa Indonesia, sebagian pula yang menyatakan tidak setuju dan hendak mempertahankan perkawinan menurut agama masing-masing. Tetapi semua memandang perlu diadakan perbaikan dalam peraturan perkawinan yang terpenting diantaranya harus ada jaminan bahwa peraturan-peraturan Islam ditaati, misalnya mengenai masalah poligami (bahwa suami harus berbuat adil terhadap semua istrinya). Begitu pentingnya syarat adil ini, Nabi Saw sampai menegaskan kepada para suami yang tidak adil dalam poligami. Ancaman nabi terbaca dalam sejumlah hadits, seperti hadits dari Abu Hurairah: “Barang siapa yang mempunyai dua istri lalu berat sebelah kepada salah satunya, maka kelak dia akan datang pada hari kiamat dengan salah satu bahunya yang miring” (HR. Ahmad, Abu Daud, Nasa’i, Ibnu Majah). Tahap selanjutnya turun Q.S. Al Nisa’ ayat 129 yang menyatakan suami tidak akan mampu berbuat adil terhadap istri-istrinya kendatipun ia sangat ingin melakukannya. Artinya Islam sudah menutup rapat poligami menurut ayat tersebut.

Mengenai talak (tidak boleh sewenang-wenang), secara jelas Islam mengajarkan kawinilah istri-istrimu dengan baik dan ceraikan pula dengan cara yang baik. banyak pula yang mengemukakan bahwa penderitaan perempuan sering kali disebabkan karena pegawai pencatat nikah, talak dan rujuk kurang baik kerjanya.

Segala usul-usul dan bahan-bahan yang diterima oleh panitia perkawinan baik dari kalangan perempuan maupun dari golongan-golongan lain ternyata, bahwa keadaan telah memuncak dari semua golongan menghendaki perbaikan. Setelah dirundingkan dengan masak, akhirnya panitia tersebut memutuskan akan membuat *satu peraturan umum* yang mengatur perkawinan untuk seluruh Warga Negara Indonesia, dengan tidak membedakan golongan, agama, dan suku bangsa sesuai dasar Pancasila, di samping peraturan-peraturan khusus untuk masing-masing golongan. Demikian panitia tersebut berusaha kearah *Kodifikasi* (pengitaban hukum) dan *Unifikasi* (kesatuan hukum) dalam hukum perkawinan yang hingga sekarang diatur dalam bermacam-macam peraturan yang berlainan, baik yang tertulis (*Burgerlijk Wetboek, Ordonansi Perkawinan bagi orang Indonesia Kristen dan sebagainya*) yang tertulis tetapi tidak berbentuk undang-undang (Hukum Islam), maupun yang tidak tertulis (hukum adat dan lain-lain). Menurut pendapat-pendapat ahli hukum adat umumnya kodifikasi dan unifikasi dalam perkawinan agak sulit karena kebutuhan golongan masing-masing yang berbeda. Tetapi meskipun demikian, hendak dicoba juga oleh panitia dengan maksud mencapai kepastian hukum, menghilangkan segala keruwetan yang timbul karena perbedaan hukum itu serta memperbaiki keadaan masyarakat.

Bila membuat peraturan baru, pemerintah tidak selalu dapat menyesuaikan diri dengan peraturan atau adat yang telah berakar misalnya saja ketika pemerintah Hindia Belanda melarang pembakaran janda-janda di Bali, seperti yang dilakukan pemerintah Inggris dahulu di India. Hal itu sudah barang tentu ditentang oleh golongan agama Hindu. Tetapi meskipun demikian pemerintah memaksakan kehendaknya karena kebiasaan yang lama itu dianggap melanggar dasar peri kemanusiaan. Begitu pemerintah kita dapat memaksakan kehendak misalnya saja dengan melarang perkawinan kanak-kanak dan sebagainya bila hal itu dianggap perlu untuk kepentingan umum.

#### **4. Keterlibatan Perempuan Dalam Pembuatan Ordonansi Perkawinan**

Perkembangan perjuangan kaum reformis khususnya kaum perempuan memiliki langkah pelan tapi pasti. Dalam perjuangannya tidak pernah surut dengan keadaan tetapi malah menguatkan tujuannya untuk memperjuangkan nasib perempuan Indonesia. Selain itu upaya meningkatkan derajat kaum perempuan dan mensejajarkan hak kaum perempuan dengan kaum laki-laki dalam rumah tangga dan perkawinan mulai mendapat banyak dukungan dari pihak luar organisasi perempuan itu sendiri. Perjuangan hak perempuan itu ingin mewujudkan suatu aturan perundang-undangan perkawinan sebagai aturan resmi yang berlaku di Indonesia agar dapat digunakan sebagai sandaran kaum perempuan dalam memperoleh haknya.

Dalam rangka memperjuangkan Undang-Undang Perkawinan perlu disebutkan pula *Peraturan Pemerintah no. 19 tahun 1952 (PP 19 tahun 1952)* mengenai pensiun janda dan tunjangan kepada anak yatim piatu Pegawai Negeri Sipil. PP 19 tersebut ramai dibicarakan oleh pergerakan perempuan dalam tahun 1952- 1954, karena menyangkut masalah poligami(Steurs, 2008).

Ada bermacam-macam peraturan mengenai pensiun janda, maka oleh pemerintah RI dianggap perlu ada peraturan yang bersamaan yang berlaku bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil, baik yang warga Negara maupun tidak. Sebab itu ditetapkan *Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1952* tentang pemberian pensiun kepada janda dan tunjangan kepada anak yatim piatu Pegawai Negeri Sipil, yang mulai berlaku sejak tanggal *1 Maret 1952* untuk pegawai negeri yang meninggal sesudah tanggal tersebut.

Pokok-Pokok PP No. 19 yang mendapat perhatian dari kaum perempuan ialah sebagai berikut:

1. Pegawai laki-laki dapat menunjuk seorang Istri atau lebih sebagai yang berhak mendapat pensiun. Bila ada lebih dari seorang Istri, maka pensiun janda itu ditetapkan sebesar *dua kali* pokok pensiun yang dibagi rata kepada Istri-istri itu, artinya: bila ada dua orang janda masing-masing

mendapat satu kali pokok pensiun seorang janda, bila ada tiga orang janda, masing-masing menerima dua pertiga, dan bila ada empat janda masing-masing menerima setengah dari satu kali pokok pensiun seorang janda. (peraturan ini berbeda dengan peraturan pensiun di Zaman Hindia Belanda, ketika pegawai hanya dapat menunjuk lebih dari satu istri sebagai yang berhak menerima pensiun. Pemerintah RI dahulu (yang berpusat di Jogja) juga selalu memberi kesempatan untuk menunjuk lebih dari satu istri sebagai yang berhak menerima pensiun dalam PP No. 35 tahun 1949, tetapi peraturan tersebut tidak berlaku di seluruh Indonesia)

2. Untuk mengimbangi beban yang lebih berat yang harus dipikul oleh dana pensiun Indonesia sebagai akibat perubahan itu, maka iuran biasa bagi semua pegawai dinaikkan dengan setengah persen hingga menjadi tujuh persen untuk pegawai laki-laki dan dua persen untuk pegawai perempuan. Pegawai laki-laki yang menunjuk lebih dari seorang istri sebagai yang berhak menerima pensiun harus membayar tambahan iuran biasa sebesar dua persen untuk tiap istri lebih dari satu, dan tambahan itu sebanyak-banyaknya berjumlah empat persen (hingga seorang pegawai yang beristri lebih dari dua sebanyak-banyaknya harus membayar tujuh persen ditambah empat persen sama dengan sebelas persen), dan untuk tiap-tiap penunjukan lebih dari seorang istri tambahan iuran nikah berjumlah sebesar satu bulan gaji (Abdullah, 2021; Soewondo, 1984).

PP No. 19 itu diumumkan oleh Kementrian Urusan Pegawai pada tanggal 20 Juni 1952. Dalam bulan Juni 1952 berbagai organisasi perempuan menyatakan tidak setuju dengan adanya PP No. 19 itu, antara lain wanita Demokrat dan Perwari. Atas permintaan mereka pada tanggal 22 Agustus 1952 diadakan *Hearing* oleh Menteri Urusan Pegawai dengan beberapa Organisasi perempuan. Kemudian dibentuk sebuah Panitia *Ad Hoc* yang terdiri dari Menteri Urusan Pegawai, Menteri Agama, dan Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan untuk meninjau kembali PP No. 19 itu (Soewondo, 1984).

Konferensi Masyumi yang diadakan pada akhir Agustus 1952, kaum muslimat menerangkan setuju dengan adanya PP 19 itu, dengan menyatakan mereka menganggap perlu bahwa dalam Undang-Undang Perkawinan dilindungi hak perempuan menurut hukum agama masing-masing. Pengurus besar GPII putri dan pengurus besar Nahdlatul Ulama' Muslimat juga menyatakan persetujuan, yang tersebut terakhir dengan menyatakan harapan supaya Undang-Undang Perkawinan menjamin syarat-syarat poligami menurut hukum Islam.

Tanggal 24 Nov 1952 di Bandung 19 organisasi perempuan menyatakan tidak setuju dengan PP No. 19, yaitu Perkiwa, Partai Wanita Rakyat, Wanita Demokrat, Ikatan Bidan Indonesia, Perwari, Pemuda Puteri Indonesia, Gerwis,

Persatuan Istri Polisi (Bhayangkari), Percintaan Ibu Kepada Anak Temurunnya (PIKAT), Pembangunan Putri RI Persatuan Kaum Ibu Cicendo, Persatuan Istri Tentara, Wanita Katolik, Putri Budi Sejati, Persatuan Wanita Kristen Indonesia, Rukun Istri PKK, Rukun Wanita Bandung, dan Yayasan Perguruan Sejati (Soewondo, 1984).

Rapat Kongres Wanita Indonesia tanggal 24 November 1952, dalam rapatnya Organisasi-organisasi tersebut di atas menetapkan sebagai berikut:

1. Tetap menolak PP No. 19 tahun 1952.
2. Mendesak kepada pemerintah agar lekas mengadakan Undang-Undang Perkawinan (UUP).
3. Selama UUP hendaknya pemerintah menggunakan dulu No. 14 tahun 1947 (satu Istri yang berhak menerima Pensiun).

Dengan alasan

- a. Memboroskan uang Negara, karena adanya peraturan untuk memberi pensiun 2 kali terhadap orang yang beristri lebih dari seorang yang pada hakikatnya dipikul oleh seluruh rakyat.
- b. Menambah perkembangannya berkeluarga lebih dari satu dikalangan Pegawai Negeri (Soewondo, 1984).

Kongres ini meminta perhatian pemerintah tentang segera terlaksananya Undang-Undang Perkawinan. Tanggal 17 April 1953 suatu delegasi yang terdiri dari Organisasi-Organisasi: Perwari, Wanita Demokrat, PPI, Wanita Katolik dan Partai Wanita Rakyat telah menganggap kepada Perdana Menteri untuk menanyakan hingga kemana sudah penyelesaian tentang PP No. 19 itu. Kemudian delegasi mengusulkan:

1. Supaya PP No 19 tahun 1952 dibekukan
2. Jika ada perubahan supaya diadakan *Hearing* Lagi.

Adapun jawaban pemerintah pada delegasi tersebut ialah sebagai berikut:

1. Alasan yang dikemukakan oleh 19 organisasi perempuan, bahwa hasilnya ialah memboroskan uang negara, tidak dapat diterima
2. Hendaknya diajukan usul yang lebih kongkrit.
3. Hasil pekerjaan *Ad Hoc* belum ada.
4. Status PP No. 19 tidak dibekukan.
5. Dianjurkan supaya berhubungan dengan Menteri Urusan Pegawai. (Abdullah, 2021).

Delegasi tersebut kemudian memajukan permohonan untuk bertemu dengan Menteri Urusan Pegawai dengan mengemukakan beberapa pendapat yang terdapat diantara organisasi-organisasi yang menandatangani penolakan PP No. 19 itu. Perlu diterangkan pula bahwa diantara organisasi-organisasi yang menyokong pendapat 19 organisasi perempuan tersebut terdapat "Partai

Indonesia Raya (PIR), Partai Nasional Indonesia (PNI), dan Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia (SOBSI).

Pada tanggal 27 Agustus 1953 sebuah delegasi Perwari telah menganggap kepada Perdana Menteri untuk meminta ketegasan. Jawabannya (seperti biasa) ialah bahwa soal yang bersangkutan akan diperhatikan. Kemudian, untuk menguatkan tuntutan perempuan yang telah lama diabaikan itu maka pada tanggal 12 Desember 1953 (pada hari ulang tahun Perwari ke-8) oleh Perwari diadakan Demonstrasi serentak di seluruh Indonesia, dengan dibantu antara lain Gerwis (diubah Gerwani), Bhayangkari, Sehati, Perwali, dan lain-lain. Sebuah mosi disampaikan oleh pusat pimpinan Perwari di Jakarta kepada Presiden, Perdana Menteri, dan Ketua DPR dan oleh cabang-cabang Perwari Kepada kepala daerah dan ketua DPR daerah.

Mosi tersebut antara lain berbunyi mendesak kepada pemerintah:

1. Supaya segera mengeluarkan Undang-Undang Perkawinan (UUP) yang menjamin kedudukan hukum bagi perempuan, sesuai dengan UUDS dan dengan asas tujuan Pancasila.
2. Membekukan PP No. 19 1952 (Abdullah, 2021).

Dalam bulan Februari 1954 oleh parlemen seksi F (Perburuhan, Urusan Pegawai dan Sosial) diadakan pembicaraan dengan wakil-wakil Perwari (pihak yang anti), kemudian dari wakil-wakil dari GPII putih, Masyumi Muslimat, dan Nahdlatul Ulama Muslimat (pihak yang Pro) untuk menjelaskan pendapat masing-masing sesudah itu diadakan pertemuan wakil Perdana Menteri dengan seksi F. mereka sudah sampai pada pendapat untuk mengubah PP No 19 tahun 1952 itu. Guna merancang suatu peraturan baru akan didengar lagi pendapat-pendapat pihak-pihak yang Pro dan anti tetapi sejak itu tidak ada lagi usaha-usaha pemerintah untuk mengubah PP No. 19 1952 itu.

Suami istri mempunyai hak dan kedudukan yang seimbang dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama dalam masyarakat. Suami harus memberi nafkah yang cukup dan sesuai kedudukan istrinya. Bila ada lebih dari satu istri nafkah itu harus seimbang dengan keperluan keluarga dalam tiap-tiap rumah tangga.

Tentang harta benda dalam perkawinan ditetapkan bahwa harta yang diperoleh masing-masing sendiri sebagai hadiah atau warisan, tetap menjadi milik masing-masing. Sedangkan harta benda yang diperoleh selama perkawinan dengan usaha bersama menjadi milik bersama. Perceraian diatur dengan keputusan pengadilan negeri berdasarkan alasan-alasan tertentu, yaitu bila salah satu pihak berzina, pemabuk, pematik, atau melakukan kejahatan yang serupa itu yang mengganggu keamanan rumah tangga atau meninggalkan yang lain selama satu tahun atau melakukan kejahatan yang dihukum penjara selama dua tahun

atau lebih atau sakit gila atau penyakit yang membahayakan kesehatan pihak yang lain atau kesehatan keturunan, atau salah satu pihak peluh (impoten), atau jika suami sengaja suami tidak memberi nafkah selama tiga bulan atau suami tidak memenuhi perjanjian akan berlaku adil terhadap istri-istrinya dalam perkawinan poligami, atau jika antara kedua pihak terdapat perselisihan yang tidak dapat didamaikan lagi. Mengenai talak dan rujuk diatur dalam peraturan khusus Islam.

Tentang kedudukan anak ditetapkan bila anak dianggap sah atau tidak, kemungkinan untuk mengakui mengangkat anak, hak dan kewajiban antara orang tua dan anak serta kemungkinan untuk mencabut kekuasaan orang tua bila mereka melalaikan kewajibannya terhadap anak itu. Diatur pula dalam perwalian bila anak tidak ada di bawah kekuasaan orang tua. Demikian dalam garis-garis besarnya isi peraturan umum dari Undang-Undang Perkawinan itu.

Pada tanggal 24-26 Februari 1953 oleh Perempuan Islam Indonesia diadakan konferensi di Jakarta yang dikunjungi oleh 11 organisasi perempuan Islam yang berpusat, yaitu Al Ittihadiyah Medan, Al Irsyad Istri Jakarta, Nahdlatul Ulama Muslimat Semarang, Muslimat Jakarta, GPII Putri Jakarta, Aisyiah Yogyakarta, Persatuan Umat Islam Majalengka, Persatuan Istri Bandung, PSII Departemen Wanita, Wanita Sedar, dan Lajnah Immaillah (Akhmadiyah) serta 24 organisasi lokal dari seluruh Indonesia.

Mereka memutuskan sebagai berikut:

1. Memberi penghargaan kepada pemerintah, khususnya kepada panitia NTR yang telah berusaha memenuhi kehendak masyarakat, yang menginginkan adanya Undang-Undang Perkawinan Negara.
2. Belum dapat menerima Rencana Undang-Undang Perkawinan bagian umum dari panitia NTR dalam bentuk dan susunan sekarang ini.
3. Tidak dapat menerima dasar-dasar yang dipakai oleh panitia NTR di dalam menyusun bentuk rencana undang-undang tersebut.
4. Berusaha terus terlaksana suatu Undang-Undang Perkawinan yang sesuai dengan hukum-hukum Islam sebagai Undang-Undang Perkawinan Republik Indonesia dengan tidak mengurangi akan hak-hak golongan yang sah, menurut agamanya masing-masing.
5. Menghasilkan suatu rencana Undang-Undang Perkawinan bagi bangsa Indonesia yang akan diteruskan oleh seluruh pengikut konferensi kepada organisasi-organisasinya masing-masing untuk ditinjau lebih dalam (Abdullah, 2021).

Di samping itu usul rencana ini disampaikan pula diantaranya kepada Badan Kongres Muslimin Indonesia untuk kemudian dibicarakan selanjutnya dalam suatu permusyawaratan umat Islam seluruh Indonesia, agar dapat kemudian diteruskan sebagai usul Rencana Undang-Undang Perkawinan RI.



Pada tanggal 24 april 1953 diadakan *Hearing* oleh panitia NTR dengan Organisasi-Organisasi yang berikut: pengurus-pengurus besar dari Bhayangkari, wanita Demokrat, Pemuda Putri Indonesia, Perwari, Persatuan Istri Tentara, Wanita Katholik, Perkumpulan Wanita Kristen Indonesia, Partai Katolik, Pemuda Katolik Indonesia, Dewan Gereja Indonesia, Peng. Perkumpulan Sosial Katholik Indoneia, Lembaga Katholik Indonesia, dan Sekretariat Vicariaat Indonesia. Dalam prinsip semua setuju dengan rencana Undang-Undang Perkawinan tersebut meskipun dengan memajukan amandemen mengenai soal teknis, dari golongan katholik menyatakan keinginan perkawinan diatur menurut agama masing-masing.

Dalam rencana yang dibuat oleh panitia NTR itu, telah diusahakan untuk mengatur perkawinan sesuai dengan dasar-dasar hukum Islam, dengan diberi tafsiran yang progresif kepada peraturan-peraturan hukum Islam supaya dapat mengatasi kesulitan-kesulitan dalam praktik sekarang ini. Antara lain ditetapkan batas-batas umur bagi perkawinan pula ditetapkan bahwa perkawinan harus dengan persetujuan kedua belah pihak dan ditetapkan alasan-alasan *talak*, *khul*, *pasha*, dan *syiqaq*, sehingga tidak dapat lagi dijalankan sewenang-wenang. Diatur pula poligami hingga penuh syarat keadilan dan sebagainya.

Akan tetapi yang dikemukakan oleh pemerintah dalam bulan Agustus 1945 hanyalah *Undang-Undang No. 22 tahun 1946* tentang *Pencatatan Nikah, Talak dan rujuk* untuk dibicarakan dalam Parlemen undang undang itu yang hanya berlaku di Jawa dan Madura dan oleh pemerintah darurat di Sumatera dahulu juga dinyatakan berlaku di Sumatera, sekarang hendak dinyatakan berlaku di seluruh Indonesia. Pembicaraan itu ditolak front wanita dalam parlemen dengan alasan bahwa panitia NTR telah siap membuat rencana Undang-Undang Perkawinan, yang diminta secepat mungkin dibicarakan dalam parlemen sedangkan suatu peraturan tentang pencatatan hendaknya jangan didahulukan, melainkan harus disesuaikan dengan undang-undang tersebut. Tetapi dalam bulan Oktober 1954 Undang-Undang No. 22 tersebut dinyatakan juga berlaku untuk seluruh Indonesia dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 1954. Seperti telah dibuat tadi, rencana undang-undang umat Islam disampaikan kembali kepada Menteri Agama pada akhir tahun 1954(Steurs, 2008).

Dalam beberapa tahun sesudah ini, organisasi-organisasi perempuan terus menerus mendesak kepada pemerintah supaya Undang-Undang Perkawinan lekas dikeluarkan. Misalnya saja, dalam bulan Desember tahun 1953 oleh perwari dan organisasi-organisasi lain telah diadakan demonstrasi menuntut Undang-Undang Perkawinan. Disamping menuntut supaya PP No. 19 tahun 1952 dibekukan. Sesudahnya itu berkali-kali telah dikirim resolusi-resolusi dan utusan-utusan oleh

organisasi perempuan kepada pemerintah untuk menuntut supaya Undang-Undang Perkawinan lekas dikeluarkan (Soewondo, 1984).

Desakan dari gerakan perempuan tetap kuat untuk segera dikeluarkan Undang-Undang Perkawinan yang digunakan *lisensi* atau dasar hukum perempuan Indonesia untuk mempertahankan Hak perempuan dalam rumah tangga dan perkawinan. Kongres Wanita Indonesia X yang diselenggarakan secara berkala kini diselenggarakan di Palembang pada tanggal 2-5 Maret 1955 (KWI, 1986).

Bulan September 1957, diterangkan oleh Menteri Agama bahwa rencana undang-undang umat Islam telah disampaikan kepada kabinet, akan tetapi dengan penjelasan bahwa masih akan ada amandemen-amandemen yang menyusul. Hal itu berarti bahwa sebelum membicarakan RUU Perkawinan tersebut, kabinet sudah tentu menunggu sampai amandemen-amandemen itu dimajukan pula

Gerakan Perempuan menyelenggarakan Kongres Wanita Indonesia XI diadakan di Surabaya tanggal 28-30 Nopember 1957 mendesak kepada pemerintah supaya dikeluarkan Undang-Undang Perkawinan (Abdullah, 2021; Soewondo, 1984). Perbaikan terhadap urusan perkawinan ini juga diusahakan melalui perundang-undangan. Tetapi sampai permulaan tahun 1958 belum ada tindakan apapun juga dari pemerintah mengenai soal Undang-Undang Perkawinan itu.

Front wanita dalam DPR yang terdiri dari anggota-anggota wanita. Dalam bulan Maret 1958 oleh anggota Parlemen terjadi penandatanganan usul inisiatif RUU Perkawinan oleh Ny. Sumari dan kawan-kawannya dari Fraksi Partai Nasional Indonesia, maka rancangan itu sering disebut RUU Ny. Sumari (Lev, 1986). Setelah hal itu terjadi, karena terdesak, kemudian oleh pemerintah dimajukan RUU Perkawinan Umat Islam oleh Menteri Agama KH Moh Ilyas kepada parlemen hingga demikian ada dua RUU Perkawinan yang menjadi bahan Pembicaraan Dewan Perwakilan Rakyat.

Organisasi-organisasi yang memberi dukungan atas diajukan usul inisiatif Ny. Sumari dan kawan-kawan ialah Bhayangkari, Pemuda Putri Indonesia, Persatuan Istri Tentara, Perwari, Wanita Universitas Indonesia, Perkiwa, PWKI, Rukun Ibu, Partai Wanita Rakyat, Wanita Indonesia, Wanita Sejati, Gerwani, dan Wanita Demokrat Indonesia, Persatuan Wanita Kristen Indonesia.

Pembicaraan-pembicaraan dalam Sidang Umum dari DPR mengenai Undang-Undang Perkawinan baru dimulai sejak tanggal 6 Februari 1959. Seperti yang telah dikatakan tadi yang menjadi bahan pembicaraan dalam DPR yaitu dua rencana UU Perkawinan, pertama RUU Perkawinan usul inisiatif Ny. Sumari cs. Dan kedua RUU tentang Pernikahan Umat Islam yang dimajukan oleh pemerintah.

Mengenai dasar perkawinan ditetapkan perkawinan tunggal atau monogami. Sebagai syarat-syarat perkawinan antara lain ditetapkan: kemauan

bulat dari kedua belah pihak dan mengenai umur ditetapkan bagi pihak pria sekurang-kurangnya 18 tahun dan bagi perempuan sekurang-kurangnya 15 tahun. Mengenai perceraian ditetapkan syarat-syarat sama bagi pihak perempuan dan laki-laki. (bila RUU usul inisiatif Ny. Sumari dibandingkan dengan RUU Perkawinan yang pertama diselesaikan oleh panitia NTR dalam tahun 1952 ternyata bahwa banyak pasal-pasal yang serupa: perbedaan yang terpenting terdapat dalam dasar monogami dari RUU usul Ny. Sumari) (Soewondo, 1984).

RUU Ny. Sumari dalam batas-batas tertentu hendak menuju kepada unifikasi atau kesatuan hukum daripada semua golongan dan suku bangsa, meskipun dengan mengindahkan agama masing-masing. Sedangkan RUU usul pemerintah hendak menggunakan sistem lain yaitu UU Perkawinan yang berbeda-beda menurut agama masing-masing. RUU tentang pernikahan umat Islam berlaku bagi orang-orang yang beragama Islam di samping itu akan diadakan juga Undang-Undang Perkawinan bagi golongan Kristen dan golongan golongan lain.

Menurut RUU Perkawinan Umat Islam diperbolehkan poligami dengan beberapa syarat yang tertentu. Untuk dapat melakukan pernikahan dengan Istri kedua dan seterusnya ketiga dan keempat seorang laki-laki harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari istri-istrinya dan dapat menjamin keperluan istri-istrinya. Juga ditetapkan, bahwa pernikahan permaduan dapat dicegah jika dibuat perjanjian tertulis, bahwa laki-laki tidak akan melakukan perkawinan dengan istri kedua dan seterusnya. Sebagai syarat-syarat bagi pernikahan antara lain juga ditetapkan batas-batas umur dari 15 tahun untuk perempuan dan 18 tahun untuk laki-laki serta persetujuan kedua belah pihak yang bersangkutan. Cara perceraian adalah menurut hukum Islam (*talak, khul*, dan sebagainya), dengan diberi tafsiran yang jelas (Soewondo, 1984).

Pembicaraan dalam parlemen, yang diadakan dalam dua babak ternyata mendapat perhatian yang besar sekali dari organisasi-organisasi perempuan. Diantara pendapat-pendapat yang diutarakan oleh anggota DPR ada yang menyokong RUU usul Ny. Sumari ada yang menyokong RUU usul pemerintah (terutama partai-partai Islam) ada yang mengusulkan supaya diadakan kompromi di antara keduanya. Ada pula pendapat bahwa keadaan sekarang sudah sempurna dan tidak perlu dibuat UU Perkawinan.

Ternyata pula bahwa ada anggota-anggota yang demikian semangat membela poligami, hingga mereka menganggap tidak perlu lagi memperhatikan perasaan kaum perempuan, hal mana antara lain terbukti dari ucapan Bapak Sidi Mardjohan (dari Perti) yang mengatakan dalam sidang tertanggal 9 Februari 1959:

*"begitu juga pertimbangan lain, wanita lebih cepat tuanya dari pria terkadang sekalipun dengan umur yang sebaya waktu mulai kawin, tetapi apabila sudah beranak dua, tiga, bentuk wanita sudah merosot seratus persen sampai*

*tigaratus persen dari bentuk semula; jarang sekali wanita seperti kain sarung bugis lama, semakin dipakai semakin mengkilat, hanya yang terbanyak wanita sekarang lekas luntur sedang prianya masih gagah perkasa nafsu dan syahwatnya meluap-luap, dan keadaan hidupnya tidak sebanding pula dengan keadannya".*

Selesainya pembicaraan dalam babak pertama, 10 organisasi perempuan (Perwari, Bhayangkari, Persit, Pemuda Putri Indonesia, Pers. Wanita Kristen Indonesia, dan Pers. Istri Kaum Teknik) mengirim surat kepada ketua DPR dan dimajukan protes terhadap ucapan-ucapan yang demikian itu yang sangat menyinggung perasaan perempuan.

Permulaan sidang pembicaraan dalam babak kedua, kemudian atas saran ketua Dewan Perwakilan Rakyat ucapan yang menghina perempuan itu, dikeluarkan dari notulen. Mengenai pembicaraan-pembicaraan selanjutnya dapat ditarik kesimpulan bahwa oleh pihak yang menyokong RUU Umat Islam kurang sekali dikemukakan tentang dasar kebahagiaan hidup berumah tangga yang hendak dijamin oleh RUU Umat Islam tersebut: yang paling banyak dikemukakan ialah pembelaan yang sengit dari prinsip poligami, seolah-olah poligamilah yang menjadi dasar daripada RUU tersebut. Banyak pembicara yang ingin membuktikan bahwa kaum laki-laki memang sifanya poligami dan sebab itu dibenarkan bahwa mereka memenuhi hawa nafsunya dengan melakukan poligami. Aneh juga suatu contoh yang dibuat salah satu anggota parlemen perempuan yang mengatakan, bahwa perkawinan seorang tukang becak yang mempunyai tiga istri, meskipun tidak dapat memberi nafkah kepada ketiga istri itu, tetapi istri-istri itu masing-masing mencari nafkah sendiri, hal mana dikemukakan sebagai contoh dari poligami yang baik.

Organisasi-organisasi perempuan yang dari semula menyokong prinsip dikemukakan RUU Perkawinan usul inisiatif Ny. Sumari telah dipelajari isi kedua RUU Perkawinan itu. Dipikirkan pula bagaimana dapat diperoleh penyelesaian bilaman ternyata bahwa pendapat-pendapat mengenai kedua RUU Perkawinan itu tidak dapat disesuaikan satu sama lain.

Ternyata, bahwa dalam Dewan Perwakilan Rakyat, maupun dalam masyarakat pada umumnya, begitu pula dalam kalangan Kongres Wanita Indonesia di mana soal Undang-Undang Perkawinan dikemukakan juga, terdapat pendapat-pendapat yang berlainan yang tidak dapat disesuaikan satu sama lain oleh 11 organisasi perempuan (Persit, Sahati, Wanita Universitas, Prewamu, Gerwani, PWKI, Wanita Rakyat. Perwari, Bhayangkari, Gerakan Wanita Sosialis, dan Pemuda Putri Indonesia) disusun apa yang dinamakan kompromis untuk menyarankan kemungkinan-kemungkinan bagaimana caranya kedua RUU Perkawinan itu dapat ditempatkan dalam sistem perundang-undangan, andaikan RUU usul inisiatif Ny. Sumari tidak dapat diterima dengan suara terbanyak. Usul

kompromis itu dalam garis-garis besarnya dikemukakan oleh anggota DPR, Mr Memet Tanumidjaja (yang juga mewakili Bhayangkari), dalam pembicaraan babak pertama dan ternyata mendapat sokongan dari beberapa pembicara lain.

Nani Soewondo dalam bukunya *Kedudukan Wanita Indonesia dalam Hukum dan Masyarakat* (1984) menjelaskan Pokok dari usul kompromis adalah sebagai berikut: di samping UU Penikahan Umat Islam (seperti usul Pemerintah), UU Perkawinan umat Kristen, UU Perkawinan Hindu Bali, juga diadakan semacam UU perkawinan sipil (yang isinya dalam garis besarnya sama seperti RUU usul Ny. Sumari) dan selain daripada itu peraturan-peraturan tentang pencatatan. UU Perkawinan sipil itu maksudnya akan berlaku bagi:

1. Orang-orang yang tidak termasuk salah satu golongan yang telah diatur dalam hukum perkawinan.
2. Perkawinan antara orang-orang yang berlainan hukum agama atau hukum sipilnya (perkawinan campuran), dan
3. Orang-orang yang mau melangsungkan perkawinannya menurut UU perkawinan sipil ini.

Kedua RUU Perkawinan, dengan amandemen-amandemen yang seperlunya, akan mendapat tempat yang layak dalam sistem perundang-undangan mengenai hukum perkawinan. Pendapat pemerintah (dalam hal ini Menteri Agama) adalah sebagai berikut:

Pembicaraan dalam rapat bagian dari DPR oleh pemerintah mula-mula dikatakan, bahwa materi usul inisiatif Ny. Sumari dengan perubahan seperlunya dapat dijadikan Rancangan Undang-Undang yang bersifat umum. Kemudian dalam jawaban pemerintah atas usul Ny. Sumari dalam sidang DPR dikatakan bahwa pemerintah tidak dapat menempatkan RUU usul Ny. Sumari. Sesudah itu, dalam berita antara bulan Maret 1959 diterangkan lagi oleh Menteri Agama, bahwa pemerintah bermaksud mengadakan perundingan dengan pihak pengusul inisiatif untuk dapat menempatkan RUU usul Ny. Sumari itu.

Oleh organisasi-organisasi perempuan kemudian dikirimkan delegasi kepada Menteri Agama dan Perdana Menteri Juanda. Kepada Perdana Menteri disampaikan permintaan supaya soal Undang-undang Perkawinan yang merupakan soal kepentingan masyarakat yang sungguh. Jangan sampai dikalahkan oleh kepentingan partai-partai politik tertentu, yang mengenai soal ini terutama mempunyai pendapat yang berlainan. Dimintai pula perhatian bagi usul kompromis sebagai jalan untuk keluar dari kemacetan mengenai soal UU Perkawinan itu. (Supriadi, 2002).

Partai Nahdlatul Ulama selaku Organisasi massa yang berideologi Islam juga menuntut kepada pemerintah agar segera mengeluarkan Undang-Undang Perkawinan. Tuntutan tersebut dimasukkan dalam hasil keputusan Mukhtamar

Partai NU ke-22 yang diselenggarakan pada tanggal 13-18 Desember 1959 di Jakarta dalam bentuk resolusi. Selain itu, ditemukan juga dokumen NU yang berisi *Wara-Wara Saking NU Surabaya Nerangaken "Al-Masaa'il Al Muqarraraat" Ing Kongres No Kang Kaping Kalih* (pengumuman dari NU Surabaya menerangkan beberapa masalah pada kongres yang kedua). Di dalamnya memuat tata cara pernikahan agama Islam beserta ketentuan lainnya. Pengumuman tersebut diduga sebagai penjabar tuntutan akan dikeluarkannya UUP agar berdasar pada ajaran agama Islam.

#### **D. Kesimpulan**

Upaya yang dilakukan Perempuan Indonesia untuk menghilangkan diskriminasi dalam rumah tangga melalui jalur politik dilakukan dengan membentuk organisasi perempuan baik tingkat lokal maupun nasional dengan tujuan masing-masing yang kesemuanya muaranya untuk meningkatkan taraf hidup dan nasib perempuan dengan jalur yang berbeda. Ada yang melalui jalur pendidikan, jalur keterampilan dan tidak sedikit yang melalui jalur politik. Hal ini terbukti dari hasil Kongres Perempuan Indonesia merekomendasikan beberapa tokoh perempuan untuk duduk dalam dewan perwakilan rakyat dengan tujuan agar menyuarakan aspirasi kaum perempuan untuk membuat undang-undang yang mengatur rumah tangga agar diskriminasi yang terjadi tidak terus berlangsung menimpa kaum perempuan. Harapannya perundangan yang dihasilkan oleh legislator mampu menjadi *legacy* kaum perempuan menuntut haknya di rumah tangganya dan mengakhiri diskriminasi yang terjadi terhadap kaum perempuan. Akhirnya muncullah beberapa undang-undang yang bisa digunakan pijakan kaum perempuan walaupun harus terus berkembang seiring perkembangan pembahasan yang ada di meja legislatif dan eksekutif Republik Indonesia.

#### **Daftar Rujukan**

- Abdullah, A. F. A. (2019). Perempuan Indonesia Sampai Awal Abad Ke-20. *ENTITA: Jurnal Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Dan Ilmu-Ilmu Sosial*, 1(1), 19–28. <https://doi.org/10.19105/ejpis.v1i1.2939>
- Abdullah, A. F. A. (2021). *Perempuan Indonesia*. DIVA Press.
- Abdullah, A. F. A., & Rahman, M. H. (2021). Penafsiran Teks Agama Menentukan Kedudukan Perempuan. *Jurnal Ilmiah Ahwal Syakhshiyah (JAS)*, 3(1), 60–70. <http://dx.doi.org/10.33474/jas.v3i1.10946>
- Gottschalk, Louis. (1986). *Mengerti Sejarah*. (terjemahan Nugroho Notosusanto). Jakarta: Universitas Indonesia, (cetakan kelima).

- Herlina, Nina. (2008). *Metode Sejarah*. Bandung: Setya Historika
- KWI. (1986). *Sejarah Setengah Abad Kesatuan Pergerakan Wanita Indonesia*. Balai Pustaka.
- Lev, D. S. (1986). *Peradilan Agama Islam di Indonesia*. Intermasa.
- Mulia, S. M. (2004). *Islam Menggugat Poligami*. Gramedia.
- Ohorellah dkk. (1992). *Peranan Wanita Indonesia Dalam Masa Pergerakan Nasional*. Depdiknas.
- Pringgodigdo, A. K. (1994). *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*. Dian Rakyat.
- Sjamsuddin, Helius. (1996). *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta: Ombak
- Soenyono. (2005). *Teori-teori Gerakan Sosial*. Kampusina.
- Soewondo, N. (1984). *Kedudukan Wanita Indonesia dalam Hukum dan Masyarakat*. Ghalia Indonesia.
- Steurs, C. V.-D. (2008). *Sejarah Perempuan Indonesia: Gerakan dan Pencapaian*. Komunitas Bambu.
- Subadio, Ulfah, M., & Ihromi, T. O. (1983). *Peranan dan Kedudukan Perempuan Indonesia*. Gajah Mada Press.
- Supriadi, W. C. (2002). *Hukum Perkawinan Indonesia dan Belanda*. Mandar Maju.
- Suryochondro, S. (1984). *Potret Pergerakan Wanita di Indonesia*. Rajawali Press.