

---

## REPRESENTASI PEREMPUAN DALAM PROSES LEGISLASI: Catatan Sejarah Undang-Undang No 46 tahun 1946 dan Undang- Undang No 1 Tahun 1974

**Mufliha Wijayati**

Institut Agama Islam Negeri Metro, Indonesia

e-mail: [muflihawijayati@metrouniv.ac.id](mailto:muflihawijayati@metrouniv.ac.id)

**Abstrak:** *Artikel ini menjelaskan keterlibatan organisasi perempuan dalam proses legislasi peraturan perundang-undangan tentang perkawinan di Indonesia. Data-data penelitian ini didapatkan dari kajian literatur tentang sejarah pembaharuan hukum keluarga Islam di Indonesia dan pembacaan terhadap konteks historis yang melingkupinya. Keterlibatan perempuan dalam proses legislasi untuk memastikan regulasi perkawinan dan perceraian pada Undang-Undang No 22 tahun 1946 dan Undang-Undang No 1 tahun 1974 tidak mengakibatkan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan melainkan memberikan perlindungan dan kesetaraan bagi masing-masing pihak. Melalui kajian terhadap literatur tentang pembaharuan hukum keluarga dan secara spesifik tentang regulasi perceraian, artikel ini memungkinkan pembaca memahami bahwa perjuangan untuk keadilan dan kesetaraan dalam relasi keluarga harus terus dilakukan tidak berhenti pada proses legislasi tapi juga sampai pada tataran implementasinya dan kembali pada upaya menyempurnakan pembaharuannya.*

**Kata kunci:** Perceraian, Reformasi Hukum Keluarga, Organisasi Perempuan

**Abstract:** *This Article explain the involvement of women's organization in the legislation process of marriage regulations in Indonesia. The research data for this study was obtained from a literature review on history of Islamic Family law reform in Indonesia and an examination of the surrounding historical context. The involvement of women in the legislative process aims to ensure that regulations on marriage and divorce in Law number 22 of 1946 ang Law number 1 of 1974 do not result in discrimination and violence againt women but instead provide protection and equality for all parties involved. Trough astudy of literature on family law reform, specially regarding divorce regulations, this article enables readers to understand that the struggle for justice and equality in family relations must continue beyond the legislative process and extend to the implementation level, as well as efforts to improve the reforms.*

**Keywords:** Divorce, Family law reforms, Women's organisation.

## A. Pendahuluan

Perceraian menjadi salah satu topik kontroversial pada perjalanan reformasi hukum keluarga Indonesia, sejak masa kolonial hingga proses implementasinya. Dari tiga belas topik pembaharuan hukum keluarga yang diusung di negara-negara Muslim, persoalan perceraian dengan segala problematikanya merupakan isu yang selalu mengundang perdebatan. Tiga belas topik penting yang menjadi tema pembaharuan hukum keluarga di beberapa negara Muslim adalah batas usia perkawinan, peran wali dalam nikah, pencatatan nikah, keuangan perkawinan, poligami, nafkah anak dan istri, perceraian, hak perempuan pasca perkawinan, masa hamil, hadhanah, waris, wasiat bagi ahli waris, dan keabsahan pengelolaan wakaf keluarga.<sup>1</sup> Aras dari tema-tema pembaharuan ini menyangkut persoalan status perempuan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam prosesnya, upaya pembaharuan hukum keluarga Islam menyiratkan adanya keterlibatan perempuan secara kolektif. Isu Keterlibatan perempuan menjadi isu bersama dalam proses reformasi hukum keluarga di Negara-negara Muslim.

Kajian mengenai hukum keluarga di negara-negara Muslim umumnya dihubungkan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak perempuan dan anak dalam relasi keluarga. Beberapa penelitian menjelaskan perempuan dalam konteks peraturan perundang-undangannya. Disertasi Khoirudin Nasution misalnya, menjelaskan status perempuan dalam peraturan perundang-undangan di wilayah Asia Tenggara.<sup>2</sup> Kajian lain membicarakan perempuan dalam konteks praktik peradilan. Nurlaelawati menulis beberapa artikel terkait pengalaman perempuan dalam proses perceraian dengan hambatan dan tantangannya.<sup>3</sup> Penelitian sejenis

---

<sup>1</sup> Nasution Khoirudin, *Pengantar Dan Pemikiran Hukum Keluarga (Perdata) Islam Di Indonesia* (Yogyakarta: Tazzafa & Academia, 2007).

<sup>2</sup> Khoirudin Nasution, *Status Wanita Di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer Di Indonesia Dan Malaysia* (Leiden-Jakarta: INIS, 2002); Kamrul Hossain, "In Search of Equality: Marriage Related Laws for Muslim Women in Bangladesh," *Journal of International Women's Studies* 5, no. 1 (2003): 96–113; Lynn Welchman, "Women and Muslim Family Laws in Arab States Women and Muslim Family Laws in Arab States: A Comparative Overview of Women and Muslim Family Laws in Arab States: A Comparative Overview Of," n.d.

<sup>3</sup> Euis Nurlaelawati, "Muslim Women in Indonesian Religious Courts: Reform, Strategies, and Pronouncement of Divorce," *Islamic Law and Society*, 2013, <https://doi.org/10.1163/15685195-0010A0003>; Euis Nurlaelawati, *Modernization, Tradition and*

juga dilakukan oleh peneliti lain yang temuannya menjelaskan bagaimana perempuan berhadapan dengan hukum dan mendapatkan keadilan.<sup>4</sup>

Penelitian-penelitian tersebut merefleksikan kuatnya irisan isu perempuan dengan dinamika hukum keluarga di negara-negara Muslim, utamanya dalam konteks Indonesia. Tulisan ini dimaksudkan untuk melengkapi literatur yang ada dengan menjelaskan keterlibatan perempuan dalam konteks historis pembaharuan hukum keluarga di Indonesia. Dengan memanfaatkan sumber data sekunder dari berbagai literatur, kajian ini menunjukkan kontribusi perempuan dalam upaya pembaharuan hukum perceraian di Indonesia pada produk hukum UU No 22 tahun 1946 dan Undang-Undang No 1 tahun 1974. Sejarah pembaharuan hukum keluarga Indonesia dielaborasi untuk menghadirkan konteks regulasi perceraian berdialektika dalam sejarahnya.

## **B. Pembahasan**

Reformasi Hukum Keluarga di Indonesia: Perebutan Ruang Mazhab Tafsir Hukum

Melalui penelusuran historisitas hukum perkawinan Indonesia, tampak bahwa perceraian selalu menjadi topik utama perdebatan yang mewarnai proses legislasi aturan perkawinan. Sebagaimana kasus-kasus lain dalam hukum keluarga Islam, regulasi perceraian juga membuka ruang kontestasi sampai pada tahap implementasinya. Untuk konteks umat Islam Indonesia, dapat dilacak sejak masa penjajahan Belanda yang mengakui hukum Islam sebagai hukum yang berlaku di masyarakat Muslim.

Hukum keluarga Islam di Indonesia merupakan ranah hukum Islam yang secara rigid diperjuangkan dan dipertahankan implementasinya. Daniel S. Lev

---

*Identity: The Kompilasi Hukum Islam and Legal Practice in The Indonesian Religious Courts* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010).

<sup>4</sup> Atun Wardatun and Bianca J. Smith, "Woman-Initiated Divorce and Feminist Fiqh in Indonesia: Narrating Male Acts of Nushūz in Marriage," *Ulumuna*, 2020, <https://doi.org/10.20414/ujis.v24i2.416>; Sulistyowati. Antonius Cahyadi Irianto, *Runtuhnya Sekat Perdata Dan Pidana: Studi Peradilan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan*, 1st ed. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008); Mufliha Wijayati, "Punishing Women: Diskriminasi Terhadap Perempuan Yang Mengajukan Cerai Di Pengadilan Agama Indonesia," in *Islam Indonesia: Dialektika Agama, Budaya, Dan Gender*, ed. Greg & Sally White Fealy, 1st ed. (Yogyakarta: LKiS, 2020), XX + 296; Mohamad Abdun Nasir, "Islamic Law and Paradox of Domination and Resistance: Women's Judicial Divorce in Lombok, Indonesia," *Asian Journal of Social Science* 44, no. 1–2 (2016): 78–103, <https://doi.org/10.1163/15685314-04401006>.

mengilustrasikan betapa agama dan negara berebut ruang untuk mempengaruhi penerapan hukum keluarga. Kalaupun di Eropa dan Amerika pertarungan antara gereja dan negara dimenangkan oleh negara, kondisi berbeda dengan mayoritas negara Muslim yang dalam batas tertentu masih mampu mempertahankan doktrin hukum perkawinan agamanya. Di satu sisi, persoalan hukum keluarga bagi umat Muslim menjadi hal yang sangat prinsip setelah persoalan ibadah, sehingga kuat dipertahankan. Sementara di sisi lain, penerapan hukum keluarga dianggap relatif tidak membahayakan secara politis dan tidak mengancam eksistensi negara, sehingga penerapannya tidak terlalu dibatasi seperti lembaga politik dan juga lembaga ekonomi. Kepentingan negara terhadap lembaga perkawinan lebih pada persoalan rekayasa sosial melalui institusi hukum.<sup>5</sup>

Berkaitan dengan proses reformasi hukum keluarga di negara-negara Muslim<sup>6</sup>, Nasution (2002) mencatat adanya keberanjakan peraturan hukum keluarga Islam dalam hal perceraian dari fiqih klasik menuju sistem perundang-undangan.<sup>7</sup> Namun, keberanjakan yang dimaksud tidak semuanya terjadi dengan pola yang sama pada semua aturan perceraian. Pada masing-masing detil aturan, keberanjakannya tergantung pada besarnya pengaruh sistem hukum yang membentuknya, apakah dari hukum Islam, hukum adat, atau hukum Eropa dalam hal ini hukum Belanda.

Dalam proses reformasi hukum keluarga Islam, Wright memberikan catatan bahwa tidak semua hukum barat sempurna dan tidak semua negara Muslim harus mengadopsi hukum yang diterapkan Barat. Yang mungkin dilakukan adalah belajar bagaimana hukum di Barat memberikan makna dan berdampak pada keadilan dalam konteks budaya patriarkhi. Reformasi aturan perceraian memberikan pengaruh positif bagi perempuan dengan adanya ketentuan hak yang sama di

---

<sup>5</sup> Daniel S Lev, *Peradilan Agama Islam Di Indonesia: Suatu Studi Tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum* (Jakarta: Intermedia, 1980), 61.

<sup>6</sup> Reformasi hukum keluarga Islam pertama tercatat bermula dari Turki melalui Kodifikasi hukum keluarga Turki tahun 1917, dengan mengadopsi civil code Prancis. Upaya reformasi yang dilakukan Turki menjadi tonggak sejarah pembaharuan hukum keluarga di dunia Islam dan mempunyai pengaruh besar bagi negara-negara lainnya. Taheer Mahmood, *Family Law Reform in The Muslim World* (Bombay: Tri - Athi PVT.LTD, 1972).

<sup>7</sup> Khoirudin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia* (Leiden-Jakarta: INIS, 2002), 261.

hadapan hukum terkait hak menginisiasi perceraian. Pengaruh positif ini juga terjadi pada reformasi hukum keluarga di negara-negara Muslim lainnya.<sup>8</sup> Meskipun sesungguhnya persoalan jaminan hak lebih bisa dirasakan pada tataran implementasi hukum, bukan semata-mata yang tertera dalam aturan.

Ada beberapa titik pangkal reformasi hukum keluarga berdasarkan tahun munculnya Undang-Undang yang menjadi penjeda pembahasan: yaitu UU Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk (1946), UU Perkawinan (1974), UU Peradilan Agama (1989), dan Kompilasi Hukum Islam (1991). Tulisan ini membatasi dua peraturan perundang-undangan yaitu 1946 dan 1974 yang secara substantif memiliki irisan besar dalam pengaturan perceraian.

### **1. UU No. 22 tahun 1946 menemukan momentum Pembaharuan Hukum Keluarga.**

Setelah kemerdekaan, pemberlakuan hukum Islam di Indonesia diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) yang mengakui Hukum Islam sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia. Namun, pengaturan perceraian bagi umat Islam Indonesia masih sangat beragam sesuai dengan konteks dan wilayahnya masing-masing dan tidak ada pengaturan yang bersifat nasional.

Undang-Undang No. 22 tahun 1946 tentang Undang-Undang Pencatatan Nikah Talak dan Rujuk (NTR) adalah tonggak reformasi hukum keluarga (Islam) sebagai UU Perkawinan pertama di Indonesia.<sup>9</sup> Meski Undang-Undang ini lebih bersifat administratif dan tidak menyentuh persoalan NTR secara substantif, namun keberadaannya menjadi tonggak penyatuan regulasi perkawinan Islam di seluruh Indonesia di bawah pengawasan Kementerian Agama. Hanya saja, pemberlakuannya dilakukan secara bertahap karena adanya revolusi dan faktor kondisi masing-masing wilayah yang berbeda membuat pelaksanaan Undang-Undang ini menjadi tidak bersamaan. Tahapan pemberlakuan Undang-Undang ini sudah diinsyafi dan dijelaskan dalam penjelasan Undang-Undang, bahwa Undang-

---

<sup>8</sup> Danaya C. Wright, "Legal Rights and Women's Autonomy: Can Family Law Reform in Muslim Countries Avoid the Contradictions of Victorian Domesticity?," *Hawwa*, 2007, <https://doi.org/10.1163/156920807781787626>.

<sup>9</sup> Khoirudin Nasution, *Status Wanita Di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer Di Indonesia Dan Malaysia* (Leiden-Jakarta: INIS, 2002), 42.

Undang tahun 1946 sementara hanya diberlakukan untuk wilayah Jawa dan Madura sementara wilayah lain akan diatur dalam Undang-Undang lain di kemudian hari. Wirjono mencatat pelaksanaan aturan pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk dilakukan 3 tahap; pertama untuk wilayah Jawa dan Madura (1947), kedua untuk wilayah Sumatra (1949), dan ketiga bagi wilayah yang lainnya (1954).<sup>10</sup>

Keberhasilan pemberlakuan Undang-Undang No 22 tahun 1946 ini, sesungguhnya melibatkan peran penting gerakan perempuan di era 1900an yang memandang penting penempatan isu hak perempuan dan anak dalam regulasi perkawinan. Organisasi perempuan dari kalangan priyayi dengan nama “Putri Mardika” adalah pionir yang secara lantang mengangkat isu perempuan dan perkawinan. Organisasi perempuan lain yang berafiliasi dengan organisasi sosial, politik, dan keagamaan juga turut menyuarakan isu ini. Namun dengan penekanan yang berbeda-beda. Aisyiah misalnya tegas menyatakan akan mendukung reformasi hukum keluarga selama tidak bertentangan dengan hukum Islam.<sup>11</sup>

Tahun 1938, kongres Perempuan Indonesia merekomendasikan beberapa poin reformasi hukum keluarga Islam. Isu utama yang diusung adalah aturan perceraian yang baru bisa dilakukan setelah proses mediasi gagal, dan melalui mekanisme memberi kuasa pada hakim atau suami melalui talak atau khulu. Selain itu, taklik talak direkomendasikan untuk disampaikan dalam setiap prosesi akad nikah, agar dipahami bahwa pelanggaran taklik talak bisa menjadi alasan perceraian.<sup>12</sup> Melalui mekanisme syiqaq dan taklik talak, hak perempuan dalam perkawinan selanjutnya menjadi isu yang diperjuangkan untuk mendorong unifikasi Undang-Undang perkawinan secara lebih substansial.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Lev, *Peradilan Agama Islam Di Indonesia: Suatu Studi Tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*; R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkawinan Di Indonesia* (Bandung: Penerbit Sumur, 1974). 74-76.

<sup>11</sup> Stijn Cornelis Van Huis, “Islamic Courts and Women’s Divorce Rights in Indonesia: The Case of Cianjur and Bulukamba” (Universiteit Leiden, 2015), 79.

<sup>12</sup> Van Huis, 80–81.

<sup>13</sup> Van Huis, 86; June S. Katz and Ronald S. Katz, “The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia’s Political, Cultural, and Legal Systems,” *The American Journal of Comparative Law*, 1975, 657, <https://doi.org/10.2307/839240>.

White (2014), juga mencatat keterlibatan beberapa organisasi perempuan dalam merespon isu-isu berkaitan dengan perempuan dan perkawinan.<sup>14</sup> Peran aktif yang dilakukan organisasi perempuan kala itu adalah dengan melakukan kritik terhadap penafsiran hukum perkawinan Islam yang memandang bahwa perempuan bisa dinikahi dan diceraikan tanpa persetujuannya.<sup>15</sup> Pandangan hukum ini dilanggengkan oleh budaya patriarkhi yang berlaku di banyak wilayah Indonesia, yang berpotensi melahirkan tindakan sewenang-wenang dalam perkawinan yang dilakukan baik oleh komunitas, keluarga, maupun individu melalui perjodohan (arrange marriage), perkawinan anak, poligami, dan perceraian sepihak (unilaterally divorce).

Dari aspek substansi, Undang-Undang ini mengatur persoalan pencatatan nikah, talak, dan rujuk yang harus diawasi oleh pegawai pencatat nikah sebagai tenaga yang diangkat oleh Menteri.<sup>16</sup> Undang-Undang ini bukan hanya penting sebagai tonggak reformasi hukum perkawinan di Indonesia, namun juga secara politis merupakan pengukuhan eksistensi kementerian agama dalam persoalan perkawinan dan mencabut kewenangan provisional lembaga adat dalam Undang-Undang kolonial.<sup>17</sup>

Hal lain dari hadirnya Undang-Undang No 22 tahun 1946 adalah modernisasi lembaga perkawinan dan perceraian dengan memberikan jaminan kepastian hukum melalui mekanisme administratif pencatatan. Undang-Undang ini merupakan wajah baru dari pelaksanaan doktrin perkawinan Islam. Meskipun Kart (1975) mengatakan bahwa Undang-Undang ini hanya sedikit membawa perubahan karena bersifat saran, bukan kewajiban.<sup>18</sup> Tapi sebagai sebuah proses awal, UU ini adalah keberhasilan Indonesia membuat perubahan pada regulasi perkawinan. Adanya sangsi dan denda atas pelanggaran aturan menunjukkan bahwa Undang-Undang wajib untuk dipatuhi dan bukan sekedar saran untuk

---

<sup>14</sup> Sally Jane White, "Reformist Islam, Gender and Marriage in Late Colonial Dutch East Indies, 1900-1942" (Australasian National University, 2004), 2.

<sup>15</sup> Katz and Katz, "The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia's Political, Cultural, and Legal Systems," 656.

<sup>16</sup> UU Pencatatan Nikah Talak dan Rujuk.

<sup>17</sup> Lev, *Peradilan Agama Islam Di Indonesia: Suatu Studi Tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*, 98-99.

<sup>18</sup> Katz and Katz, "The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia's Political, Cultural, and Legal Systems," 657.

mematuhi.<sup>19</sup> Walaupun pelanggaran atas aturan pasal 1 dengan tidak melakukan pencatatan Nikah, Talak dan rujuk tidak membatalkan tindakan hukumnya.

Pemberlakuan Undang-Undang No. 22 tahun 1946 dan Undang-Undang No. 32 tahun 1954 cukup lama, mengingat panjangnya proses penyusunan Undang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974. Namun beberapa regulasi ditetapkan untuk menjawab persoalan hukum perkawinan, tentang Wali Hakim, taklik talak, dan Edaran tentang 13 kitab fiqh Syafi'i yang menjadi rujukan dalam memutus perkara di Pengadilan Agama.

Regulasi tentang Wali hakim diatur dalam Peraturan Menteri Agama No 4 tahun 1952 yang diberlakukan di luar Jawa. Persoalan wali hakim menjadi isu kontroversial berkaitan dengan penyerahan kuasa (tauliyah) pada pemerintahan yang dianggap bukan pemerintahan Islam. Melalui tiga kali konferensi Ulama diputuskan keabsahan tauliah kepada pemerintah karena darurat. Di pulau Jawa, praktik wali hakim dari pemerintah dalam hal ini kementerian agama, sudah berlangsung lama dan hampir tidak ada penolakan. Sementara di luar Jawa, wali hakim kepada pemerintah baru ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Agama No 4 tahun 1952.<sup>20</sup>

Regulasi berikutnya adalah mengenai taklik talak. Poin penting dari taklik talak adalah memberikan hak inisiatif bagi perempuan untuk meminta cerai dalam kondisi-kondisi tertentu. Hal baru dari peraturan ini adalah standarisasi formulasi taklik talak dan kondisi yang bisa menjadi alasan perempuan mengajukan perceraian oleh kementerian agama. Peraturan ini merupakan hasil rekomendasi dari deklarasi gerakan perempuan di tahun 1938 sebagaimana tersebut di atas. Hanya saja taklik talak sebagai bentuk perjanjian perkawinan baru memiliki akibat hukum ketika disepakati oleh kedua belah pasangan, dan pro aktif dari pegawai pencatat nikah untuk menyampaikan sighat taklik talak dalam proses pernikahan.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Pasal 3 (1-5) UU Pencatatan Nikah Talak dan Rujuk, 2-3.

<sup>20</sup> Lev, *Peradilan Agama Islam Di Indonesia: Suatu Studi Tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*, 67.

<sup>21</sup> Peraturan Menteri Agama No. 15 tahun 1955 tentang Prosedur Taklik Talak. Katz and Katz, "The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia's Political, Cultural, and Legal Systems," 658-59.



Yang ketiga adalah Surat Edaran B/1/735 tahun 1958. Surat Edaran Menteri Agama tentang 13 kitab fiqh yang menjadi standar rujukan penyelesaian persoalan pernikahan dan perkawinan. Aturan ini dibuat untuk meminimalisir disparitas keputusan yang dikeluarkan para hakim dan penghulu. Dalam proses selanjutnya 13 kitab ini diperluas menjadi 38 untuk diteliti dan disari-patikan sebagai bahan baku untuk penyusunan Kompilasi Hukum Islam.<sup>22</sup>

Peraturan-peraturan ini secara terpisah menjadi pedoman bagi hakim dan penghulu dalam menyelenggarakan pernikahan dan perceraian. Ketiganya merefleksikan besarnya irisan dengan isu perlindungan hak perempuan dalam relasi keluarga. Sejarah mencatat keterlibatan proaktif organisasi perempuan untuk mendorong lahirnya aturan tersebut.

## **2. Jalan Panjang UU No 1 tahun 1974.**

Pada tahun 1974, Pemerintah Indonesia menetapkan Undang-Undang No 1 tahun 1974 yang mengatur tentang syarat, prosedur dan dampak hukum perkawinan di Indonesia. Undang-Undang ini berlaku universal, bagi seluruh warga Indonesia apapun agamanya, termasuk juga warga negara asing yang menundukkan diri terhadap peraturan perkawinan di Indonesia.

Jika merunut sejarah Undang-Undang Perkawinan, dari tahun 1946-1973, terdapat beberapa versi rancangan Undang-Undang Perkawinan yang diajukan oleh pemerintah, kelompok perempuan, dan dari Lembaga reformasi hukum nasional.<sup>23</sup> Keragaman draft yang muncul menggambarkan rumitnya perbedaan yang sulit sekali dikompromikan untuk dapat mengakomodir semua kepentingan golongan. Maka UU Perkawinan disyahkan melalui proses panjang dan menguras energi bangsa.

Secara kronologis dapat dijelaskan bahwa, Tahun 1958 kementerian Agama melalui Badilag mengajukan draf Undang-Undang Perkawinan dan Perceraian.<sup>24</sup> Secara garis besar draft undang-undang ini oleh Huis (2015) dipandang sangat

---

<sup>22</sup> Marzuki Wakhid, *Fiqh Indonesia: Kompilasi Hukum Islam Dan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam Dalam Bingkai Politik Hukum Indonesia*, 1st ed. (Bandung: Penerbit Marja, 2014), 117-19.

<sup>23</sup> Katz and Katz, "The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia's Political, Cultural, and Legal Systems," 657; Aden Rosadi, *Hukum Dan Administrasi Perkawinan* (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2021), 9-10.

<sup>24</sup> Rosadi, *Hukum Dan Administrasi Perkawinan*, 10.

“Islami” karena bersumber dari hukum Islam, dengan merujuk pada aturan munakahat dan praktek peradilan oleh penghulu yang sudah berlangsung lama di Indonesia. Enam alasan perceraian diadopsi dari draft UU tahun 1938, yaitu zina, nusyuz, mabuk/judi/ketergantungan obat, amnesia, penjara minimal 2 tahun, dan istri gagal melaksanakan tugasnya sebagai istri. Aturan lain yang menarik adalah hak rujuk suami di masa iddah (waiting period) yang mengharuskan adanya persetujuan (consent) istri, perjanjian perkawinan untuk tidak melakukan poligami dan komposisi harta perkawinan (gono-gini) yang dihitung berdasarkan kontribusi masing-masing pasangan, bukan pada pembagian 2:1.<sup>25</sup>

Beberapa point peraturan yang dianggap ‘terlalu Islami’ ini kemudian menjadi dasar penolakan golongan partai sosialis dan Nasionalis yang menghendaki reformasi dan modernisasi hukum keluarga Nasional dengan versi yang berbeda, yang mengatasi semua golongan ataupun agama, dan berlaku bagi semua warga Negara.<sup>26</sup> Pembahasan draft Undang-Undang tahun 1958 ini menemui jalan buntu dan digantikan dengan draft baru pada tahun 1961.

Draft Undang-Undang Perkawinan dan Perceraian versi tahun 1961 diajukan oleh Badilag dengan melibatkan aktifis organisasi perempuan. Draft ini mengadopsi kembali UU No 22 tahun 1946 tentang pencatatan nikah ke Kantor Urusan Agama dengan tambahan ketentuan bahwa perceraian harus dibawa ke pengadilan. Draft undang-undang ini juga mengatur persoalan poligami yang mensyaratkan adanya alasan kuat sekaligus izin dari istri pertama.<sup>27</sup> Perdebatan terjadi pada seputar pencatatan nikah, perceraian dan poligami, dengan memunculkan tawaran-tawaran yang secara prinsip membuat regulasi yang membatasi pernikahan anak, cerai dan poligami sewenang-wenang.

Dari isu utama yang ditawarkan dalam draft Undang-Undang 1961, tampak bahwa golongan Islam yang diwakili kementerian Agama dan fraksi sekuler-nasionalis dan juga non-Muslim telah memiliki keseragaman pandangan pentingnya modernisasi dan reformasi hukum keluarga nasional. Hanya saja

---

<sup>25</sup> Van Huis, “Islamic Courts and Women’s Divorce Rights in Indonesia: The Case of Cianjur and Bulukamba,” 88.

<sup>26</sup> Rosadi, *Hukum Dan Administrasi Perkawinan*, 11.

<sup>27</sup> Huis, 88.

masing-masing memiliki versi dan konsep reformasi yang berbeda, dan bersikukuh dengan pandangan masing-masing, sehingga kembali mengalami jalan buntu.

Katz (1975), memetakannya dalam tiga golongan. Pertama adalah golongan Muslim yang menghendaki Undang-Undang Perkawinan spesifik bagi umat Islam, sehingga memungkinkan untuk meminimalisasi perubahan dari hukum Islam yang dianut mayoritas (fiqih Syafii). Sementara kelompok non-Muslim cenderung menghendaki UU yang berlaku Nasional yang sesuai dengan aturan perkawinan agama mereka sehingga dapat membatasi pengaruh ajaran Islam tentang pernikahan. Kelompok ketiga adalah gerakan perempuan dan beberapa golongan Muslim liberal yang mendukung reformasi hukum keluarga secara lebih substantif dan radikal.<sup>28</sup> Debat dan seteru yang terjadi antar kepentingan ini berakhir pada tidak disahkannya draft tahun 1961, sehingga tahun 1973, pemerintah melalui kementerian hukum mengajukan draft baru UU Perkawinan pada lembaga legislatif tanpa melibatkan kementerian Agama dalam penyusunannya.

Polemik pada fase berikutnya semakin menguat. Ikatan Beberapa organisasi masyarakat tetap menginginkan adanya Undang-Undang Perkawinan Nasional. Organisasi Perempuan Ikatan Sarjana Wanita Indonesia (ISWI), Organisasi Islam Wanita Indonesia, pada tahun 1972 mendesak agar pemerintah mengajukan Kembali RUU yang pernah diajukan dan ditolak pada tahun 1971.<sup>29</sup> 31 Juli 1973, Pemerintah menyiapkan draft RUU Perkawinan yang baru memuat 15 bab dengan 73 pasal. Draft ini, oleh kelompok Muslim dianggap sebagai sekularisasi hukum keluarga Islam.

Ego sentrisme kembali mengemuka di mana Umat Islam menganggap kesucian ajaran agamanya tentang perkawinan diabaikan oleh Pemerintah. Sehingga penolakan draft Undang-Undang ini tidak hanya terjadi di dalam gedung parlemen tetapi juga melibatkan masyarakat yang menuntut pembatalan pemberlakuan UU Perkawinan.<sup>30</sup> Kondisi seperti ini juga terjadi di banyak negara

---

<sup>28</sup> Katz and Katz, "The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia's Political, Cultural, and Legal Systems," 687.

<sup>29</sup> Rosadi, *Hukum Dan Administrasi Perkawinan*, 11.

<sup>30</sup> Katz dan Katz, "The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of indonesia's Political, Cultural, and Legal System," 660.

Muslim yang melakukan pembaharuan dengan intensitas dan ragam yang berbeda. Selalu ada golongan konservatif yang bertahan pada tekstualitas fiqih yang dianutnya, sementara di sisi lain golongan liberal termasuk di dalamnya para feminist berupaya mengadopsi hukum barat dalam hal perkawinan dan perceraian. Sementara faksi tengah hadir sebagai golongan moderat yang juga mengkritisi golongan konservatif dan liberal secara bersamaan.<sup>31</sup> Kerasnya penolakan umat Islam terhadap draft Undang-Undang Perkawinan ini, di samping karena alasan religius, juga karena faktor politis yang membuat umat Islam “marah” dengan rencana pengesahan UU Perkawinan tersebut.

Pencatatan nikah, poligami, perceraian, kawin beda agama, adopsi, dan kawin hamil adalah beberapa topik kontroversial yang sesungguhnya bukan isu baru yang menjadi bahan perdebatan pada draft Undang-Undang Perkawinan tahun 1973. Sejak zaman kolonial, Undang-Undang No. 22 tahun 1946, draft 1958 dan 1961 isu-isu ini juga telah mewarnai perdebatan dalam pembahasan. Artinya secara substantif, sesungguhnya bukan isu yang baru muncul dalam draft Undang-Undang tahun 1973. Isu-isu sensitif seperti soal perkawinan beda agama semakin menjadi sangat kontroversial ketika dibahas dalam konteks politik Indonesia yang tidak “berpihak” pada umat Islam.<sup>32</sup>

Isu perceraian yang menjadi fokus dalam pembahasan ini, mendapat penolakan keras karena dalam draft Undang-Undang perkawinan tahun 1973, terdapat perubahan dalam hal izin untuk menceraikan pasangan bukan lagi pada pengadilan agama tetapi harus dilakukan ke Pengadilan Negeri.<sup>33</sup> Isunya tidak lagi pada pembatasan hak mutlak suami untuk menceraikan istrinya, tetapi berkaitan

---

<sup>31</sup> Ahmad Bunyan Wahib, “Reformasi Hukum Keluarga Di Dunia Muslim,” *Ijtihad : Jurnal Wacana Hukum Islam Dan Kemanusiaan* 14, no. 1 (2014): 1, <https://doi.org/10.18326/ijtihad.v14i1.1-19>; Khoirudin, *Pengantar Dan Pemikiran Hukum Keluarga (Perdata) Islam Di Indonesia*; Moroccan Family Law, Global Rights, and Arabic-english Moroccan, “The Moroccan Family Code (Moudawana) of February 5 , 2004: An Unofficial English Translation of the Original Arabic Text,” 2005; “Pluralistic Family Law in Syria : Blane or Blessing? By Esther van Eijk” 2 (2014).

<sup>32</sup> Katz and Katz, “The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia’s Political, Cultural, and Legal Systems.”

<sup>33</sup> Katz and Katz, 661.

dengan pengambil-alihan kewenangan Pengadilan Agama oleh pengadilan Negeri.<sup>34</sup>

Usaha untuk menghapus kewenangan Pengadilan Agama ini benar-benar membuat umat Islam marah. Kemarahan ini wajar karena menurut Lev (1970) Pengadilan agama bagi umat Islam Indonesia adalah simbol kekuasaan umat Islam,<sup>35</sup> yang menjamin penerapan hukum Islam di Indonesia. Maka ketika simbol ini ‘dikebiri’ kewenangannya maka memantik emosi umat Islam. Katz (1975) menambahkan bahwa reaksi negatif ini disebabkan oleh keberatan umat Islam untuk berhubungan dengan Pengadilan Negeri karena biayanya lebih mahal, perlu waktu lebih lama, formalistik, dan membutuhkan pembuktian yang kompleks.<sup>36</sup> Jadi, resistensi terhadap draft Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 bukan semata-mata pada persoalan substansi aturan, tetapi juga ada persoalan politik, ekonomi, dan ketersinggungan umat Islam.

Katz (1975) dan Nasution (2002) mengilustrasikan penolakan yang kuat, terjadi baik di luar maupun di dalam gedung parlemen. Fraksi persatuan pembangunan yang menolak draf Undang-Undang Perkawinan melakukan walk out, sementara para demonstran memaksa masuk ke area gedung parlemen dan berusaha mengambil alih meja sidang.<sup>37</sup> Pada akhirnya, terjadilah kompromi melalui konsensus dalam parlemen antara Fraksi ABRI (The Armed Forces Faction) dan fraksi persatuan pembangunan bahwa pasal-pasal yang bertentangan dengan hukum Islam akan dihapus dengan melahirkan 5 butir kesepakatan:

1. Hukum Islam yang berkaitan dengan perkawinan tidak akan dikurangi atau diubah;
2. Peran Peradilan Agama tidak akan dikurangi dan diubah;
3. Hal-hal yang bertentangan dengan hukum Islam dalam draft UU Perkawinan akan dihilangkan;

---

<sup>34</sup> Mark Cammack, “Islamic Law in Indonesia’s New Order,” *International and Comparative Law Quarterly*, 1989, 57, <https://doi.org/10.1093/iclqaj/38.1.53>.

<sup>35</sup> Lev, *Peradilan Agama Islam Di Indonesia: Suatu Studi Tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*, 18.

<sup>36</sup> Katz and Katz, “The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia’s Political, Cultural, and Legal Systems,” 661.

<sup>37</sup> Nasution, *Status Wanita Di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer Di Indonesia Dan Malaysia*, 55; Katz and Katz, “The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia’s Political, Cultural, and Legal Systems.”

4. Pencatatan nikah tidak menjadi syarat syahnya perkawinan: pernikahan yang dilaksanakan berdasarkan agama pasangan sudah dianggap sah;
5. Beberapa persyaratan diperlukan untuk mencegah perceraian dan poligami yang sewenang-wenang.

Draft undang undang Perkawinan tahun 1973 kemudian disepakati pada tanggal 22 desember 1973 dan diundangkan tanggal 2 Januari 1974 menjadi Undang-Undang No. 1 tahun 1974.<sup>38</sup>

Lebih lanjut, Cammack (2007) memberikan catatan bawa kompromi yang terjadi antara fraksi Persatuan Pembangunan sebagai representasi umat Islam dan Fraksi ABRI representasi pemerintah, sejatinya hampir tidak mungkin terjadi. Untuk meyakinkan umat Islam yang menentang draft Undang-Undang perkawinan awal, ditegaskan bahwa aturan mengenai perceraian tidak bertentangan dan mengurangi doktrin perceraian dalam mazhab Syafii. Kompromi dalam parlemen ini pada perkembangan berikutnya menjadi ranah kontestasi penerapan Undang-Undang perkawinan, yang hingga usianya mendekati separuh abad masih saja ada dualisme, 'nikah secara agama dan nikah secara negara atau cerai secara agama dan cerai secara negara'.

Hal ini juga menegaskan bahwa dinamika dan gejolak yang terjadi selama proses penyusunan Undang-Undang No 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, menggambarkan bagaimana jalan panjang dan berliku, penuh ketegangan dan penentangan yang terjadi dan melibatkan dialektika hukum Islam (fiqih) bersama dengan nilai-nilai lokal dan tradisi (adat) diformulasi sedemikian rupa untuk memberikan kepastian hukum, melindungi hak perempuan dan menjawab tantangan modernitas.<sup>39</sup> Undang-Undang Perkawinan, kembali lagi tetap masih saja menyisakan celah-celah hukum yang menempatkan perempuan pada posisi rentan. Perjuangan untuk keadilan hakiki dalam regulasi hukum keluarga di Indonesia masih menjadi pekerjaan rumah, baik pada upaya pembaharuannya maupun pada tataran implementasinya.

---

<sup>38</sup> Katz and Katz, "The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia's Political, Cultural, and Legal Systems"; Rosadi, *Hukum Dan Administrasi Perkawinan*; Nuroniyah wardah Wasman, *Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia* (Yogyakarta: Teras, 2011); Prodjodikoro, *Hukum Perkawinan Di Indonesia*.

<sup>39</sup> Mahmood, *Family Law Reform in The Muslim World*; Rosadi, *Hukum Dan Administrasi Perkawinan*; Khoirudin, *Pengantar Dan Pemikiran Hukum Keluarga (Perdata) Islam Di Indonesia*.

### C. Simpulan

Keterlibatan organisasi perempuan dalam penyusunan Undang-Undang Perkawinan di tahun 1946 dan 1974 merupakan upaya untuk memastikan perkawinan dan perceraian di Indonesia tidak mengakibatkan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan melainkan memberikan perlindungan dan kesetaraan bagi masing-masing pihak. Catatan keterlibatan perempuan dalam regulasi perceraian ini memungkinkan pembaca memahami bahwa perjuangan untuk keadilan dan kesetaraan dalam relasi keluarga harus terus dilakukan tidak hanya pada proses legislasi tapi juga sampai pada tataran implemenasinya dan kembali pada upaya menyempurnakan pembaharuannya.

Tulisan ini sebatas menghadirkan dua fragmen sejarah hukum keluarga di Indonesia pada Undang-Undang No 22 tahun 1946 dan Undang-Undang No 1 tahun 1974. Kajian lanjutan mengenai keterlibatan dan kontribusi organisasi perempuan pada reformasi hukum penting dilakukan pada fragmen lanjutan atau pada peraturan perundang-undangan yang lainnya.

### REFERENSI

- Cammack, Mark. "Islamic Law in Indonesia's New Order." *International and Comparative Law Quarterly*, 1989. <https://doi.org/10.1093/iclqaj/38.1.53>.
- Hossain, Kamrul. "In Search of Equality: Marriage Related Laws for Muslim Women in Bangladesh." *Journal of International Women's Studies* 5, no. 1 (2003): 96–113.
- Huis, Stijn Cornelis Van. "Islamic Courts and Women's Divorce Rights in Indonesia: The Case of Cianjur and Bulukamba." Universiteit Leiden, 2015.
- Irianto, Sulistyowati. Antonius Cahyadi. *Runtuhnya Sekat Perdata Dan Pidana: Studi Peradilan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan*. 1st ed. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.
- Katz, June S., and Ronald S. Katz. "The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia's Political, Cultural, and Legal Systems." *The American Journal of Comparative Law*, 1975. <https://doi.org/10.2307/839240>.
- Khoirudin, Nasution. *Pengantar Dan Pemikiran Hukum Keluarga (Perdata) Islam Di Indonesia*. Yogyakarta: Tazzafa & Academia, 2007.
- Law, Moroccan Family, Global Rights, and Arabic-english Moroccan. "The Moroccan Family Code (Moudawana) of February 5 , 2004: An Unofficial English Translation of the Original Arabic Text," 2005.
- Lev, Daniel S. *Peradilan Agama Islam Di Indonesia: Suatu Studi Tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*. Jakarta: Intermasa, 1980.
- Mahmood, Taheer. *Family Law Reform in The Muslim World*. Boombay: Tri - Athi PVT.LTD, 1972.

- Nasir, Mohamad Abdun. "Islamic Law and Paradox of Domination and Resistance: Women's Judicial Divorce in Lombok, Indonesia." *Asian Journal of Social Science* 44, no. 1-2 (2016): 78-103. <https://doi.org/10.1163/15685314-04401006>.
- Nasution, Khoirudin. *Status Wanita Di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer Di Indonesia Dan Malaysia*. Leiden-Jakarta: INIS, 2002.
- Nurlaelawati, Euis. *Modernization, Tradition and Identity: The Kompilasi Hukum Islam and Legal Practice in The Indonesian Religious Courts*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- . "Muslim Women in Indonesian Religious Courts: Reform, Strategies, and Pronouncement of Divorce." *Islamic Law and Society*, 2013. <https://doi.org/10.1163/15685195-0010A0003>.
- "Pluralistic Family Law in Syria : Blane or Blessing ? By Esther van Eijk" 2 (2014).
- Prodjodikoro, R. Wirjono. *Hukum Perkawinan Di Indonesia*. Bandung: Penerbit Sumur, 1974.
- Rosadi, Aden. *Hukum Dan Administrasi Perkawinan*. Bandung: Simbiosia Rekatama Media, 2021.
- Wahib, Ahmad Bunyan. "Reformasi Hukum Keluarga Di Dunia Muslim." *Ijtihad : Jurnal Wacana Hukum Islam Dan Kemanusiaan* 14, no. 1 (2014): 1. <https://doi.org/10.18326/ijtihad.v14i1.1-19>.
- Wakhid, Marzuki. *Fiqh Indonesia: Kompilasi Hukum Islam Dan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam Dalam Bingkai Politik Hukum Indonesia*. 1st ed. Bandung: Penerbit Marja, 2014.
- Wardatun, Atun, and Bianca J. Smith. "Woman-Initiated Divorce and Feminist Fiqh in Indonesia: Narrating Male Acts of Nushūz in Marriage." *Ulumuna*, 2020. <https://doi.org/10.20414/ujs.v24i2.416>.
- Wasman, Nuronyah wardah. *Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia*. Yogyakarta: Teras, 2011.
- Welchman, Lynn. "Women and Muslim Family Laws in Arab States: A Comparative Overview of Women and Muslim Family Laws in Arab States: A Comparative Overview Of," n.d.
- White, Sally Jane. "Reformist Islam, Gender and Marriage in Late Colonial Dutch East Indies, 1900-1942." Australian Nasional University, 2004.
- Wijayati, Mufliha. "Punishing Women: Diskriminasi Terhadap Perempuan Yang Mengajukan Cerai Di Pengadilan Agama Indonesia." In *Islam Indonesia: Dialektika Agama, Budaya, Dan Gender*, edited by Greg & Sally White Fealy, 1st ed., XX + 296. Yogyakarta: LKiS, 2020.
- Wright, Danaya C. "Legal Rights and Women's Autonomy: Can Family Law Reform in Muslim Countries Avoid the Contradictions of Victorian Domesticity?" *Hawwa*, 2007. <https://doi.org/10.1163/156920807781787626>.