BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejarah Indonesia mencatat bahwa negara kita ini telah mengalami masa kolonialisasi selama tiga setengah abad yaitu baik oleh kolonial Belanda maupun kolonial Jepang. Dalam kurun waktu sedemikian panjang itu pastinya ada dampak yang diterima bangsa Indonesia sebagai konsekwensi masa penjajahan. Pada masa penjajahan Belanda, berbagai macam kebijakan telah diterapkan guna pembatasan dan pelemahan gerak bangsa Indonesia baik dalam bidang politik, pendidikan maupun sosial. Tujuan diadakannya kebijakan pembatasan ini, tidak lain untuk mempertahankan kestabilan wilayah kekuasaan atau jajahannya. Sebagaimana disebutkan oleh Aqib Suminto, bahwa dalam mempertahankan kekuasaannya, setiap pemerintah kolonial selalu berusaha memahami hal ihwal penduduk pribumi yang dikuasainya, sehingga kebijaksanaan mengenai Pribumi (*Inlandsch Politiek*) sangat besar artinya dalam menjamin kelestarian kekuasaan tersebut.[1]

Dalam rencana penelitian ini saya akan memfokuskan pembahasan mengenai salah satu kebijakan politik pemerintah Hindia Belanda yang ditujukan kepada umat Islam dalam bidang sosial keagamaannya yaitu

[1] Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1985), 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terkait masalah ordonansi[2] perkawinan Muslim di Jawa-Madura pada tahun 1929-1931. Saya tertarik membahas masalah ini, karena menurut saya terdapat ketimpangan antara teori dan praktik dari pihak Belanda dalam menetapkan kebijakan politiknya terhadap pribumi, khususnya pribumi Muslim. Politik Etis yang digaungkan pun tidak terlepas dari segala kepentingan pemerintah Belanda yang sepenuhnya secara nyata tidak memihak pribumi Muslim.

Pada tahun 1855, pemerintah Belanda melalui Undang-undang Dasar Belanda ayat 119 tahun 1855 menyatakan sebagai pemerintahan yang bersikap netral terhadap agama. Pengertian netral agama dalam hal ini seharusnya tidak memihak dan tidak campur tangan sama sekali, atau bisa juga membantu kesemuanya secara seimbang tanpa mencampurinya. Namun, dalam praktiknya pemerintah Belanda bisa dikatakan masih sangat mengintervensi daripada bersikap netral, meskipun campur tangan terhadap Islam dan Kristen berbeda dalam jenis kualitas dan kuantitasnya. Hal ini jelas terlihat dalam berbagai diktum keputusan pemerintah yang tercantum dalam *Regeerings Almanak*, serta pada ketidakseimbangan pemberian aneka dana yang diberikan pemerintah kolonial kepada agama Islam dan Kristen, yang mana Belanda lebih berpihak kepada agama Kristen.

Sikap Belanda yang demikian, terkesan hanya memberikan angin segar saja untuk pribumi Muslim. Kebijakan netral terhadap agamapun

[2]Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hanya gaungan-gaungan semata, sehingga pada pelaksanaannya pemerintah Belanda tetap berperan aktif dalam mengatur dan membatasi masalah keagamaan pribumi, khususnya agama Islam yang dikhawatirkan akan mengancam kekuasaan pemerintahan. Dengan demikian, maka muncul berbagai kebijakan terhadap agama melalui ordonansi-ordonansi, seperti ordonansi yang mengatur masalah haji pada tahun 1859, ordonansi guru pada tahun 1905, serta ordonansi perkawinan di Jawa-Madura pada tahun 1929 dan untuk di luar Jawa pada tahun 1932.[3]

Selainitu, berbagai usaha guna menjaga keamanan dan ketertiban dilakukan oleh pemerintah kolonial, dalam kaitannya ini yaitu dengan melalukan pengawasan juga terhadap lembaga hukum umat Islam yaitu terhadap peradilan agama yang kemudian diaresmikan dengan nama *Preisterraad* pada tahun 1882. Sehingga kewenangan umat Islam untuk mengatur masalah hukum berdasarkan sumber hukum Islam menjadi terganggu, sebab pada saat itu *preisterraad* berada di bawah kewenangan *landraad* atau pengadilan negeri milik pemerintah Belanda.

Dengan munculnya beberapa ordonansi dan kebijakan pembatasan tersebut, maka umat Islam terpancing pula reaksinya sebagai tanggapan kebijakan tersebut. Reaksi-reaksi tersebut disampaikan oleh para pejuang muslim melalui buku atau surat kabar, atau juga melalui langkah kerja organisasi muslim, seperti Sarekat Islam (SI) pada tahun 1924 sampai 1927 yang memperjuangkan agar semua peraturan tentang Islam ditarik

[3]*Staatsblad van Nederlandsch Indie,* Batavia, tahun 1929 no. 348; yang diubah oleh *Staatsblad* tahun 1931 no. 467.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dari wewenang Belanda, dan Partai Syarikat Islam Indonesia yang merencanakan membentuk front bersama dengan organisasi-organisasi Islam lainnya untuk menolak gagasan pemerintah kolonial tentang Undang-undang Perkawinan, tetapi sayang gagasan ini tidak dapat direalisasikan sebab perintah dari *Adviseur voor Inlandsche zaken*.

Dalam bukunya Aqib, disebutkan bahwa reaksi yang paling tajam yang diberikan umat Islam terhadap ordonansi Belanda memang lebih kepada masalah Ordonansi Perkawinan, sehingga sampai disebut oleh Pijper sebagai "bukti kekuatan Islam". Hal ini, menunjukkan bahwa pada masa itu masalah perkawinan yang seharusnya cukup diserahkan kepada pemeluk agama Islam itu sendiri, memiliki peranan yang bagi pihak Belanda cukup "mengancam" atau "ditakuti", sehingga sampai pada keputusan perlunya membuat sebuah peraturan pemerintah khusus yang menangani masalah perkawinan (Ordonansi Perkawinan) yang seharusnya dapat diselesaikan secara *intern* oleh agama Islam sendiri dengan pedoman ajaran Islamnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan judul mengenai "Politik Islam Hindia-Belanda: KebijakanOrdonansi Perkawinan di Jawa-Madura Tahun 1929-1931", maka penulis menetapkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan politik Islam pemerintah Hindia Belanda terhadap Muslim Nusantara?
2. Mengapa pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan Kebijakan Ordonansi Perkawinan di Jawa-Madura pada tahun 1929-1931?
3. Bagaimana reaksi umat Islam terhadap Kebijakan Ordonansi Perkawinan di Jawa-Madura pada tahun 1929-1931?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, adapun tujuan yang ingin penulis sampaikan, antara lain:

1. Untuk mengetahui kebijakan politik Islam pemerintah Hindia Belanda terhadap Muslim Nusantara.
2. Untuk mengetahui alasan/penyebab pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan Kebijakan Ordonansi Perkawinan di Jawa-Madura pada tahun 1929-1931.
3. Untuk mengetahui reaksi umat Islam terhadap Kebijakan Ordonansi Perkawinan di Jawa-Madura pada tahun 1929-1931.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini antara lain:

1. Secara Akademik (Praktis)
   a. Hasil daripada penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber informasi bagi penelitian di bidang kesejarahan.
   b. Memberikan kontribusi wacana bagi perkembangan perbendaharaan ilmu pengetahuan, terutama dalam bidang sejarah.
2. Secara Ilmiah (Teoritis)
   a. Untuk memenuhi syarat mendapatkan gelar S1 pada jurusan Sejarah dan Kebudayaan Islam Fakultas Adab dan Humaniora Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.
   b. Untuk memperkaya kajian sejarah nasional terutama terkait Politik Islam Hindia-Belanda yang diterapkan bagi pribumi Islam bangsa Indonesia, khususnya mengenai kebijakan Ordonansi Perkawinan di Jawa-Madura pada tahun 1929-1931.

E. Pendekatan dan Kerangka Teori

Penulis menggunakan pendekatan ilmu-ilmu sosial lainnya untuk mempermudah membantu ilmu sejarah memecahkan masalah. Menurut Sartono Kartodirdjo, penggambaran kita mengenai suatu peristiwa sangat bergantung pada pendekatan, yaitu dari segi mana kita memandangnya, dimensi mana yang diperhatikan, unsur-unsur mana

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang diungkapkan, dan sebagainya.[4] Dengan pendekatan tersebut maka akan memudahkan penulis untuk merelasikan antara ilmu sosial sebagai ilmu bantu dalam penelitian sejarah.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *pendekatan historis*, yang bertujuan untuk mendeskripsikan peristiwa yang terjadi pada masa lampau. Dengan menggunakan pendekatan historis maka penulis dapat menjelaskan bagaimana kondisi sosial dan politik Jawa-Madura tahun 1929-1931, kebijakan ordonansi perkawinan yang diterapkan Hindia-Belanda sebagai langkah politik Islamnya, serta respon para intelektual Islam menanggapi penerapan kebijakan ordonansi perkawinan tersebut.

Adapun dalam penelitian ini penulis juga menggunakan teori. Teori merupakan pedoman guna mempermudah jalannya penelitian dan sebagai pegangan pokok bagi peneliti disamping sebagai pedoman, teori adalah salah satu sumber bagi peneliti dalam memecahkan masalah penelitian.[5] Dalam penelitian ini, yang penulis gunakan yaitu teori Struktural Fungsional serta teori Konflik. Di mana menurut teori Struktural Fungsional, masyarakat sebagai sistem memiliki struktur yang terdiri dari banyak lembaga, di mana masing-masing lembaga memiliki fungsi sendiri-sendiri. Struktur dan fungsi, dengan kompleksitas yang

[4]Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah* (Jakarta: Gramedia, 1993), 4.
[5]Djarwanto, *Pokok-pokok Metode Riset dan Bimbingan Teknis Penelitian Skripsi* (Jakarta: Liberty, 1990), 11.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berbeda-beda ada pada setiap masyarakat baik masyarakat modern maupun masyarakat primitif. Pendekatan struktural fungsional ini juga bertujuan untuk mencapai keteraturan sosial. Untuk itu, penulis menggunakan pendekatan teori ini guna menganalisa kebijakan yang diberlakukan oleh kolonial Belanda pada tahun 1929 hingga 1931 menyangkut Ordonansi Perkawinan bagi Muslim Jawa-Madura. Karena, ketika suatu penguasa memberlakukan suatu peraturan tidak terlepas dari perannya sebagai pemegang posisi teratas dari suatu sistem yang disebut negara. Dengan ini, akan diketahui bagaimana penguasa tersebut menerapkan kebijakan guna mencapai keteraturan sosial masyarakat di Indonesia khususnya di Jawa-Madura pada kurun waktu tersebut.

Sedangkan teori Konflik merupakan teori yang mengatakan bahwa konflik itu perlu agar tercipta perubahan sosial. Selain itu menurut teori konflik, masyarakat disatukan dengan "paksaan'. Ini maksudnya, keteraturan yang terjadi di masyarakat sebenarnya karena adanya paksaan (koersi). Oleh karena itu, teori konflik lekat hubungannya dengan dominasi, koersi, dan *power*. Teori ini penulis gunakan untuk menganalisa keadaan ketika kebijakan Belanda tersebut diberlakukan yang pastinya menimbulkan suatu permasalahan sosial baik berupa perlawanan dari pribumi (sebagai objek dari kebijaka tersebut).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

F. Penelitian Terdahulu

Kajian dan penelitian tentang *Politik Islam Hindia-Belanda* sudah pernah dituliskan oleh beberapa mahasiswa dan sejarahwan, baik dalam bentuk buku maupun skripsi. Namun, pembahasan mengenai "Politik Islam Hindia-Belanda: Ordonansi Perkawinan di Jawa-Madura thun 1929-1931" masih belum ada. Adapun beberapa penelitian terdahulu tentang *Politik Islam Hindia-Belanda* antara lain:

1. Skripsi oleh Miftahul Jannah, "Politik Hindia Belanda Terhadap Umat Islam di Indonesia". Dalam skripsi mahasiswa jurusan Sejarah dan Kebudayaan Islam UIN Sunan Ampel Surabaya tersebut membahas tentang kondisi umat Islam pada masa kolonial Belanda serta perlawanannya terhadap penjajah secara umum. Selain itu, lebih ditekankan pada kebijakan politik Hindia Belanda yang dipelopori oleh Snouck Hurgronje.
2. Buku karangan Aqib Suminto, "Politik Islam Hindia Belanda". Dalam buku tersebut dijelaskan tentang kebijaksanaan politik pemerintah Hindia Belanda tentang Islam secara menyeluruh dan organisasi Het Kantoor voor Inlandsche zaken, sedangkan untuk pembahasan Ordonansi Perkawinan di Jawa-Madura hanya disbutkan tanpa ada pembahasan secara mendalam.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

G. Metodologi Penelitian

Untuk memudahkan dalam penyusunan penelitian ini, maka penulis menggunakan empat metode penulisan sejarah yaitu *heuristik* (pengumpulan sumber), *verifikasi* (kritik), *interpretasi* (penafsiran), dan *historiografi* (penulisan sejarah). Tahapan-tahapan metode penelitian sejarah akan dijelaskan sebagai berikut:[6]

1. *Heuristik* (pengumpulan data), adalah kegiatan untuk mencari data atau menghimpun bahan-bahan sumber sejarah. Sumber sejarah adalah segala sesuatu yang berlangsung atau tidak langsung menceritakan tentang suatu kenyataan atau kegiatan manusia pada masa lampau.[7] Metode heuristik merupakan tahap pertama yang dilakukan oleh peneliti. Adapun metode yang ditempuh dalam menghimpun data-data sumber sejarah dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan sumber data tertulis baik berupa sumber primer maupun sumber sekunder.

   a. Sumber Primer

      Sumber primer adalah sumber yang ditulis oleh pihak yang terlibat langsung dalam peristiwa sejarah atau pihak yang menjadi saksi mata peristiwa sejarah. Sumber primer yang digunakan penulis untuk penelitian ini adalah arsip yang dibukukan oleh Pemerintah Hindia-Belanda berupa kumpulan perundang-undangan yaitu:

[6]Nugroho Notosusanto, *Masalah Penelitian Sejarah* (Jakarta: Yayasan Idayu, 1978), 38.
[7]Dudung Abdurrahman, *Metode Penelitian Sejarah* (Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2007), 54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(a) *Staatsblad van Nederlandsch Indie*, Batavia, tahun 1929 no. 348.

(b) *Staatsbladvan Nederlandsch Indie*, Batavia, tahun 1931 no. 467.

b. Sumber Sekunder

Sumber sekunder digunakan sebagai pendukung dalam penelitian ini. Sumber-sumber tersebut didapatkan dari beberapa buku maupun literatur yang berkaitan dengan tema yang penulis bahas.

1) Buku "Politik Islam Hindia Belanda", karya Aqib Suminto pada tahun 1996.
2) Buku "*FragmentaIslamica*", karya G. F. Pijper pada tahun 1987.
3) Buku "Nasihat-nasihat C. Snouck Hurgronje Semasa Kepegawaiannya kepada Pemerintah Hindia-Belanda 1889-1936", karya E. Gobee dan C. Andriaanse tahun 1992.
4) Buku "Sejarah Indonesia Modern", karya M. C. Ricklefs tahun 2011.
5) Buku "Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942", karya Deliar Noer pada tahun 1988.

2. *Verifikasi* (kritik), sumber-sumber yang telah diperoleh dalam tahap heuristik perlu diadakan proses seleksi dengan cara melakukan kritik sumber. Kritik sumber merupakan usaha untuk mendapatkan sumber-sumber yang relevan dengan cerita sejarah yang ingin disusun. Selain itu, kritik sumber dimaksudkan sebagai penggunaan dan penerapan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dari sejumlah prinsip-prinsip untuk menilai atau menguji kebenaran nilai-nilai sejarah dalam bentuk aslinya dan menerapkan pengertian sebenarnya. Kritik sumber terdiri dari dua jenis yaitu *kritik ekstern* dan *kritikintern*. Kritik*ekstern* adalah proses untuk melihat apakah sumber yang didapatkan tersebut asli atau tidak, sedangkan kritik *intern* adalah upaya yang dilakukan untuk melihat apakah isi sumber tersebut layak dipercaya kebenarannya atau tidak.

3. *Interpretasi* (penafsiran), yaitu menetapkan makna yang saling berhubungan atau menafsirkan fakta-fakta sejarah yang telah diperoleh. Tujuannya agar fakta yang ada mampu untuk mengungkap permasalahan yang ada, sehingga diperoleh pemecahannya. Dalam tahap ini penulis membandingkan fakta yang satu dengan fakta yang lain, sehingga dapat ditetapkan makna dari fakta yang diperoleh untuk menjawab permasalahan yang ada.
4. *Historiografi*(penulisan sejarah), adalah tahap akhir metode penulisan sejarah yang menyajikan cerita dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya berdasarkan data yang diperoleh. Penulisan dalam penelitian ini juga menggunakan metode penulisan sejarah secara kronologis (penyusunan sejumlah kejadian atau peristiwa). Hal ini terlihat dari pengambilan bahasan pada rentang waktu tahun 1929-1931. Pada tahun tersebut terjadi perubahan sikap pemerintah kolonial yang awalnya bersikap netral agama menjadi waspada dengan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

serangkaian kebijakan politik Islam, salah satunya yaitu Ordonansi Perkawinan di Jawa-Madura.

I. Sistematika Pembahasan

Secara umum sistematika pembahasan disusun untuk mempermudah pemahaman terhadap penulisan ini, dimana akan dipaparkan tentang hubungan antara bab demi bab. Untuk lebih jelasnya di bawah ini akan dijelaskan beberapa bab yang akan dibahas:

Bab I Pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, pendekatan dan kerangka teoritik, penelitian terdahulu, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II Menjelaskan tentang beberapa kebijakan politik Islam yang diberlakukan oleh pemerintah Hindia Belanda, seperti kebijakan netral terhadap agama, kebijakan politik asosiasi dan kebijakan politik pengawasan.

Bab III Menjelaskan tentang sejarah perkawinan pada masa kolonial Belanda, seperti pembentukan Peradilan Agama, Penghulu dan Peranannya, serta bagaimana perjalanan hukum perkawinan Islam di masa kolonial.

Bab IV Menjelaskan tentang Kebijakan Ordonansi Perkawinan di Jawa-Madura pada Tahun 1929-1931, seperti latar belakang diberlakukannya ordonansi tersebut, apa saja isi kebijakan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ordonansi tersebut, serta bagaimana reaksi umat Islam terhadap dikeluarkannya ordonansi perkawinan tersebut.

Bab V Berisi tentang kesimpulan-kesimpulan pembahasan dari awal hingga akhir, kritik, dan saran.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id