

Submitted: November, 2024	Accepted: March, 2025	Published: April, 2025
-------------------------------------	---------------------------------	----------------------------------

**Modernisasi Hukum Perkawinan Islam di Indonesia:
Respons Ulama Atas Rancangan Ordonansi Perkawinan Era Hindia-Belanda**

Miftakhul Arif

Institut Agama Islam Faqih Asy'ari Kediri, Indonesia

e-mail: elmaarief18@gmail.com

Abstract

The colonial government's marriage regulations sparked debates among Islamic scholars, with responses ranging from acceptance and rejection to compromise. This study examines the ulama's response to the draft Marriage Ordinance in the Dutch East Indies, as reported in the Suara Nahdlatul Ulama magazine in 1927. As library-based research, this empirical study on Islamic law employs a socio-historical and legal-political approach. Data were collected from historical documents, including the 1927 edition of Suara Nahdlatul Ulama and other relevant literature. The study found that ulama's responses to the draft Marriage Ordinance in the Dutch East Indies fell into three categories: rejection, acceptance, and compromise. From a legal-political perspective, these responses reflect the dynamics between Islamic and colonial law. Rejection symbolized efforts to maintain Islamic legal autonomy, acceptance was seen as a step toward modernizing Islamic marriage law, while compromise indicated negotiations between the two systems. The findings contribute to the discourse on the interaction between Islamic and colonial law in Indonesia.

Keywords: *Ulama's Response; Marriage Ordinance; Modernization of Islamic Marriage Law; Suara NU Magazine.*

Abstrak

Kebijakan pemerintah kolonial dalam regulasi perkawinan memicu perdebatan di kalangan ulama, dengan respons beragam antara penerimaan, penolakan, serta kompromi. Penelitian ini bertujuan mengkaji respons ulama terhadap rancangan Ordonansi Perkawinan di era Hindia-Belanda yang diberitakan dalam Majalah Suara Nahdlatul Ulama Tahun 1927. Riset kepustakaan ini merupakan studi hukum Islam empiris dengan pendekatan sosio-historis dan politik hukum. Data dikumpulkan dari dokumen sejarah berupa majalah Suara Nahdlatul Ulama tahun 1927 serta beberapa literatur penting lainnya. Penelitian ini menemukan bahwa respons ulama terhadap rancangan Ordonansi Perkawinan di era Hindia-Belanda dapat dikategorikan menjadi tiga kelompok, yaitu kelompok penolak, penerima, dan kompromistis. Dalam perspektif politik hukum, respons ulama terhadap rancangan Ordonansi Perkawinan Hindia-Belanda mencerminkan dinamika hukum Islam dan kolonial. Penolakan mencerminkan upaya mempertahankan otonomi hukum Islam, penerimaan dianggap sebagai langkah modernisasi hukum perkawinan Islam, sementara sikap kompromi menunjukkan negosiasi antara keduanya. Hasil penelitian ini berkontribusi memperkaya wacana mengenai dinamika hubungan hukum Islam dengan hukum kolonial di Indonesia.

Kata Kunci: *Respons Ulama; Ordonansi Perkawinan; Modernisasi Hukum Perkawinan Islam; Majalah Suara NU.*

Pendahuluan

Kebijakan politik hukum yang diterapkan oleh pemerintah kolonial Hindia-Belanda, terutama yang bersifat konfrontatif, memiliki dampak yang signifikan terhadap perkembangan sistem hukum di Indonesia.¹ Salah satu pengaruhnya terlihat dalam regulasi hukum perkawinan yang sebelumnya berakar pada hukum Islam dan praktik adat setempat. Pada masa kolonial, pemerintah Hindia-Belanda mengeluarkan Ordonansi Perkawinan yang mengatur pencatatan perkawinan, perceraian, serta ketentuan sanksi bagi mereka yang tidak mematuhi peraturan tersebut.² Regulasi ini pertama kali diatur dalam *Staatsblad van Nederlandsch-Indie* Tahun 1929 Nomor 348 yang berlaku bagi masyarakat Jawa dan Madura. Beberapa tahun kemudian, tepatnya pada awal tahun 1937, rancangan lanjutan

¹ Muhammad Iqbal, "Politik Hukum Hindia Belanda Dan Pengaruhnya Terhadap Legislasi Hukum Islam Di Indonesia," *AHKAM: Jurnal Ilmu Syariah* 12, no. 2 (August 7, 2012), accessed March 19, 2025, <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/ahkam/article/view/972>.

² Siti Nur Latifah, *Kebijakan Politik Islam Hindia-Belanda: Ordonansi Perkawinan Di Jawa Madura Tahun 1929-1931--Skripsi* (Surabaya: Fakultas Adab dan Humaniora UIN Sunan Ampel, 2016).

dari Ordonansi Perkawinan Tercatat dengan cakupan yang lebih luas diperkenalkan oleh pemerintah kolonial. Kebijakan ini mendapat reaksi penolakan dari mayoritas umat Islam sehingga batal diundangkan.³

Dalam penyusunan Ordonansi Perkawinan 1929, pemerintah kolonial melibatkan beberapa perwakilan dari kalangan Muslim. Catatan dalam majalah *Suara Nahdlatul Ulama* edisi 1346 H/1927 M menyebutkan bahwa sejumlah tokoh Islam diundang ke Batavia pada 27 Agustus 1927 untuk mendiskusikan rancangan tersebut. Forum ini dihadiri oleh tokoh-tokoh penting seperti KH A. Wahab Chasbullah (Nahdlatul Ulama), HOS Tjokroaminoto (Sarekat Islam), KH Mas Mansur (Muhammadiyah), serta pemimpin Islam lainnya. Dalam perdebatan yang berlangsung, muncul tiga kelompok dengan sikap berbeda: pihak yang mendukung, menolak, dan yang mencoba mencari jalan kompromi.⁴ Sayangnya, dinamika dalam forum ini belum pernah dikaji secara mendalam oleh para peneliti karena keterbatasan data yang tersedia.

Penelitian mengenai hukum perkawinan Islam pada masa kolonial telah banyak dilakukan, baik dari perspektif sejarah maupun hukum Islam. Misalnya, studi Iqbal (2012) membahas kebijakan hukum Hindia-Belanda dan dampaknya terhadap legislasi hukum Islam di Indonesia, memberikan pemetaan awal mengenai arah kebijakan kolonial dalam bidang hukum.⁵ Sementara itu, penelitian Siti Nur Latifah (2016) secara spesifik menganalisis Ordonansi Perkawinan yang diberlakukan di Jawa dan Madura pada tahun 1929-1931. Ia menyimpulkan bahwa kebijakan tersebut merupakan upaya politik pemerintah kolonial untuk mempertahankan kontrol atas masyarakat pribumi, yang kemudian memicu reaksi keras dari berbagai organisasi Islam.⁶ Kajian serupa dilakukan oleh Mubarak (2017) dan Fitra Mulyawan, et al. (2021), yang mengkaji transformasi regulasi perkawinan Islam dari masa kolonial hingga era pasca-kemerdekaan. Dalam kajian mereka, ditekankan bahwa rancangan Ordonansi Perkawinan 1937 memperkenalkan asas monogami serta kewajiban

³ Nafi' Mubarak, "Sejarah Hukum Pencatatan Perkawinan di Indonesia," *Justicia Islamica* 14, no. 1 (May 13, 2017), accessed March 19, 2025, <http://jurnal.stainponorogo.ac.id/index.php/justicia/article/view/1220>.

⁴ "Suara Nahdlatul Ulama" (Surabaya, Safar 1346).

⁵ Iqbal, "Politik Hukum Hindia Belanda Dan Pengaruhnya Terhadap Legislasi Hukum Islam Di Indonesia."

⁶ Latifah, *Kebijakan Politik Islam Hindia-Belanda: Ordonansi Perkawinan Di Jawa Madura Tahun 1929-1931--Skripsi*.

penyelesaian perceraian melalui pengadilan, yang akhirnya ditolak oleh umat Islam karena dianggap bertentangan dengan prinsip hukum Islam.⁷

Meskipun berbagai penelitian telah membahas Ordonansi Perkawinan dan pengaruhnya terhadap hukum Islam di Indonesia, belum banyak kajian yang secara khusus mengeksplorasi respons ulama terhadap rancangan Ordonansi Perkawinan Hindia-Belanda sebelum tahun 1929. Pemahaman mengenai sikap ulama dalam perdebatan Ordonansi Perkawinan penting untuk mengidentifikasi bagaimana otoritas keagamaan merespons tekanan kolonial, baik dalam bentuk penerimaan, perlawanan, maupun kompromi. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan menelaah respons ulama terhadap perumusan Ordonansi Perkawinan melalui pendekatan sosio-historis. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pemahaman yang lebih komprehensif tentang dinamika hukum Islam di era kolonial serta memperkaya wacana mengenai hubungan antara hukum Islam dan politik hukum kolonial di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan studi hukum Islam empiris yang menempatkan hukum sebagai fenomena sosial,⁸ termasuk di antaranya fenomena yang terjadi di masa lalu. Objek material penelitian ini adalah pandangan ulama atas rancangan Ordonansi Perkawinan Hindia-Belanda yang diberitakan dalam Majalah Suara NU edisi bulan Safar 1346 H. Objek material di atas akan dianalisis dengan menggunakan perspektif politik hukum yang sekaligus merupakan objek formal penelitian ini.⁹ Data primer penelitian diperoleh dari sumber berupa salinan manuskrip Majalah Suara NU edisi bulan Safar 1346 H dan juga dokumen *Staatsblad van Nederlandsch-Indie* Tahun 1929 Nomor 348. Sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai literatur tentang Ordonansi Perkawinan di Indonesia baik berupa buku, artikel ilmiah, atau sumber tertulis lainnya. Data dikumpulkan melalui teknik analisis dokumen dengan cara membaca,

⁷ Mubarak, "Sejarah Hukum Pencatatan Perkawinan di Indonesia"; Fitra Mulyawan, Kiki Yulinda, and Dora Tiara, "Politik Hukum Dalam Bidang Hukum Keluarga Islam Di Indonesia," *Ensiklopedia Sosial Review* 3, no. 2 (June 13, 2021): 111–122.

⁸ M. Atho Mudzhar, "Tantangan Studi Hukum Islam di Indonesia Dewasa Ini," *JURNAL INDO-ISLAMIKA* 2, no. 1 (June 20, 2012): 91–103.

⁹ Syahriza Alkohir Anggoro, "Politik Hukum: Mencari Sejumlah Penjelasan," *Jurnal Cakrawala Hukum* 10, no. 1 (August 7, 2019), accessed March 19, 2025, <http://jurnal.unmer.ac.id/index.php/jch/article/view/2871>.

menyeleksi, mereduksi, dan meringkas isi dokumen dan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan perspektif politik hukum.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Arah Politik Hukum Kolonial & Pengaruhnya terhadap Perkembangan Hukum Perkawinan di Era Hindia-Belanda

Indonesia mengalami dinamika yang kompleks akibat interaksi antara hukum adat, hukum Islam, dan kebijakan kolonial. Sejak kedatangan Islam di Nusantara pada abad ke-7 M, hukum Islam mulai diterapkan dalam kehidupan masyarakat, termasuk dalam aspek perkawinan. Hukum Islam berkembang berdampingan dengan hukum adat yang sudah ada sebelumnya.¹⁰ Pada masa awal kolonial, pemerintah Belanda cenderung membiarkan masyarakat pribumi menjalankan hukum dan adat istiadat mereka sendiri, termasuk dalam urusan perkawinan. Sikap akomodatif tersebut terlihat dari penggunaan *Compendium Freijer*, sebuah kitab hukum yang berisi aturan-aturan hukum perkawinan dan waris menurut Islam, yang ditetapkan pada 25 Mei 1760 untuk dipakai oleh VOC. Kitab hukum yang disusun oleh sarjana Belanda bernama D.W. Freijer tersebut digunakan oleh lembaga peradilan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di kalangan umat Islam di daerah yang dikuasai oleh VOC.¹¹

Keadaan di atas semakin diperkuat oleh Lodewijk Willem Christian van den Berg (1845-1927) yang menyatakan bahwa bagi masyarakat pribumi yang memeluk agama Islam, hukum yang berlaku adalah hukum Islam secara keseluruhan. Dengan kata lain, hukum adat masyarakat yang beragama Islam dianggap identik dengan hukum Islam. Pendekatan ini mengakui keberlakuan penuh hukum Islam dalam komunitas Muslim di Indonesia. Teori ini dikenal dengan sebutan teori *receptie in complexu*.¹² Namun, teori ini mendapat kritik dari C. Snouck Hurgronje, seorang orientalis dan penasihat pemerintah kolonial Belanda untuk urusan pribumi dan Islam. Melalui teori *receptie*, Snouck Hurgronje berpendapat bahwa hukum yang berlaku bagi masyarakat pribumi adalah hukum adat mereka, dan hukum Islam hanya berlaku jika telah diterima atau diakui oleh hukum adat tersebut. Dengan demikian, hukum adat memiliki

¹⁰ Yushadeni Yushadeni, "Kontroversi Seputar Pembaharuan Hukum Keluarga Islam di Indonesia," *Al-Ahwal: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 8, no. 1 (June 14, 2015): 25–36.

¹¹ Mubarak, "Sejarah Hukum Pencatatan Perkawinan di Indonesia."

¹² Iqbal, "Politik Hukum Hindia Belanda Dan Pengaruhnya Terhadap Legislasi Hukum Islam Di Indonesia."

posisi superior, sementara hukum Islam dianggap subordinat (inferior) dan hanya berlaku sejauh tidak bertentangan dengan hukum adat.¹³

Pemerintah kolonial Belanda mengadopsi teori *receptie* sebagai landasan kebijakan hukumnya. Akibatnya, hukum Islam tidak diakui secara langsung sebagai hukum yang berlaku, melainkan harus melalui filter hukum adat. Dalam praktiknya, hal ini berarti bahwa hukum adat menjadi acuan utama dalam penyelesaian perkara-perkara perkawinan di kalangan masyarakat pribumi, sementara hukum Islam hanya diterapkan jika sesuai atau telah diadopsi oleh hukum adat setempat. Secara politis, teori ini dimaksudkan untuk memecah belah serta mengadu domba masyarakat pribumi serta meningkatkan kontrol Belanda atas wilayah tanah jajahan.¹⁴ Penerapan teori ini berdampak signifikan terhadap hukum perkawinan Islam di Indonesia. Peradilan agama yang sebelumnya memiliki wewenang dalam mengadili perkara-perkara perkawinan dan waris bagi umat Islam, mengalami pembatasan kewenangan. Perkara-perkara tersebut mulai dialihkan ke peradilan umum (*landraad*) yang berlandaskan hukum adat. Hal ini menimbulkan ketidakpuasan di kalangan umat Islam, karena mereka merasa hak-hak mereka dalam menjalankan hukum agama tidak dihormati sepenuhnya.¹⁵ Selain melakukan pembatasan kewenangan pengadilan agama, pemerintah Hindia-Belanda juga semakin mengintervensi praktik keagamaan umat Islam seperti pengawasan aktivitas pendidikan Islam, Ordonansi Guru, pengawasan kas masjid, dan lain-lain. Di ranah perdata Islam, intervensi tersebut terlihat dari kebijakan Ordonansi Perkawinan di Jawa dan Madura (1929), Ordonansi Perkawinan untuk Luar Madura (1932), serta rancangan Ordonansi Perkawinan Tercatat (1937) yang menganut asas monogami serta pembubaran perkawinan melalui putusan hakim.¹⁶

Rancangan Ordonansi Perkawinan Hindia-Belanda dalam Majalah Suara NU 1927

Majalah Suara Nadlatul Ulama (NU) adalah majalah yang diterbitkan dan dikelola oleh KH A Wahab Chasbullah sebagai media perjuangan dan dakwah organisasi NU. Terbit satu bulan sekali, majalah beraksara *pegon*-Jawa ini

¹³ Ibid.

¹⁴ Faiq Tobroni, "Keberhasilan Hukum Islam Menerjang Belunggu Kolonial dan Menjaga Keutuhan Nasional," *Unisia* 32, no. 72 (October 27, 2009): 197–208.

¹⁵ Idri Idri, "Religious Court in Indonesia: History and Prospect," *JOURNAL OF INDONESIAN ISLAM* 3, no. 2 (December 1, 2009): 297.

¹⁶ Abdul Haq Syawqi, "Perkembangan Politik Zaman Hindia Belanda Dan Pengaruhnya Terhadap Hukum Islam," *al-'Adalah* 24, no. 1 (April 30, 2021): 29–43.

berfungsi sebagai sarana komunikasi, edukasi, dan propaganda dakwah Ahlussunnah wal Jamaah serta membela kepentingan umat Islam, khususnya warga *Nahdliyyin*.¹⁷

Pada majalah Suara NU edisi bulan Safar 1346 H (1927 M), KH A Wahab Chasbullah mewartakan pengalamannya menghadiri undangan petinggi pemerintah Hindia-Belanda urusan Bumiputra (*Inlandsche Zaken*) pada 23 Safar 1346 H/20 Agustus 1927 M di Batavia. Agenda utama pertemuan ini adalah mendiskusikan beberapa isu kebijakan pemerintah kolonial berkenaan dengan praktik keagamaan umat Islam di Jawa dan Madura, khususnya tentang ordonansi (peraturan) perkawinan Islam. Kiai Wahab Chasbullah mencatat secara detail isi pertemuan penting tersebut, mulai dari tokoh-tokoh yang hadir, formasi tempat duduk, hingga dinamika yang terjadi selama diskusi berlangsung.¹⁸ Pada pembukaan diskusi disampaikan oleh tuan rumah yang juga merupakan pimpinan urusan Bumiputra (*voorzitter Inlandsche Zaken*) pemerintah Hindia-Belanda: *pertama*, pertemuan tersebut murni atas inisiatifnya sendiri dan tidak mewakili secara resmi pemerintah Hindia-Belanda. *Kedua*, pemerintah kolonial menjamin kemerdekaan umat Islam dan sama sekali tidak akan mengintervensi mereka dalam menjalankan ajaran agama. Hanya saja, demi menjaga keamanan dan ketertiban sosial, pemerintah Hindia-Belanda perlu melakukan pengaturan dengan menerbitkan sejumlah ordonansi (peraturan pemerintah), termasuk di antaranya perkawinan Islam.¹⁹

Rancangan ordonansi perkawinan yang didiskusikan dalam pertemuan tersebut terdiri atas enam pasal sebagai berikut:

1. Setiap orang yang hendak menikah harus terlebih dahulu meminta surat pengantar dari kepala dusun, kemudian menyerahkannya kepada petugas pencatat nikah di tingkat dusun (*modin*), yang selanjutnya akan meneruskannya kepada penghulu (*naib*).
2. Akad nikah, talak, dan rujuk harus dilakukan di hadapan penghulu atau *naib*, serta dicatat dalam buku register.
3. Penghulu atau *naib* diperbolehkan meminta upah dari pihak yang dinikahkan, diceraikan, atau yang melakukan rujuk. Besaran upah tersebut ditentukan oleh pemerintah daerah (*bupati*), tetapi tidak boleh melebihi 5

¹⁷ Miftakhul Arif, *Fikih Kebangsaan KH A Wahab Chasbullah: Dari Nalar Usul Fiqih Menuju Kemerdekaan Dan Persatuan Indonesia* (Jombang: Pustaka Bahrul Ulum, 2021).

¹⁸ "Suara Nahdlatul Ulama."

¹⁹ *Ibid.*

gulden. Bagi mereka yang tidak mampu secara finansial, kewajiban membayar upah dapat dibebaskan. Istri yang diceraikan akan menerima surat keterangan cerai dari petugas.

4. Pasangan yang hendak menikah wajib menjalani rapak (pemeriksaan) di hadapan penghulu atau naib untuk memastikan kelengkapan persyaratan, termasuk kecukupan usia menikah.
5. Batas minimal usia pernikahan ditetapkan 15 tahun. Bagi calon pengantin yang berusia di bawah 15 tahun, akad pernikahan tidak diperbolehkan, kecuali telah memperoleh izin dari pemerintah daerah.
6. Setiap orang yang melanggar peraturan di atas akan dikenai hukuman berupa denda hingga 25 rupiah, kerja paksa, atau hukuman kurungan di penjara.

Terlepas dari kepentingan politik pemerintah kolonial, rancangan ordonansi perkawinan di atas menandai adanya upaya modernisasi hukum perkawinan Islam di Indonesia dengan mengatur administrasi dan legalitas pernikahan, talak, dan rujuk agar lebih tertib dan terkontrol. Pasal-pasal di atas, khususnya dua pasal pertama adalah wujud nyata adanya upaya sentralisasi administrasi perkawinan, di mana prosedur perkawinan harus melalui tahapan administrasi yang jelas dan hati-hati, serta melibatkan peran penghulu dan naib sebagai otoritas resmi. Keharusan melakukan pencatatan peristiwa perkawinan, cerai, dan rujuk ini juga bisa dimaknai sebagai instrumen legalitas guna memberikan kepastian hukum bagi pasangan yang bersangkutan. Hal menarik lainnya dari rancangan ordonansi perkawinan Islam di atas adalah adanya pembatasan usia minimal pernikahan, yaitu 15 tahun. Hal ini bisa dimaknai sebagai langkah antisipatif guna mencegah perkawinan anak secara sembarangan, di mana pihak yang sering dirugikan umumnya adalah perempuan.

Modernisasi hukum perkawinan Islam melalui kebijakan Ordonansi Perkawinan di atas semakin menemukan momentum di tahun berikutnya, saat digelar Kongres Wanita Indonesia pada tahun 1928. Kongres tersebut menyoroti beberapa ketentuan dalam sistem perkawinan Islam konvensional yang dinilai merugikan perempuan seperti poligami, perkawinan di bawah umur, kawin paksa, dan talak sewenang-wenang. Organisasi ini menuntut adanya Undang-Undang perkawinan yang melindungi hak-hak perempuan.²⁰

²⁰ Yushadeni, "Kontroversi Seputar Pembaharuan Hukum Keluarga Islam di Indonesia."

Respons Ulama atas Rancangan Ordonansi Perkawinan

Menurut catatan Kiai Wahab Chasbullah dalam Suara NU edisi bulan Safar 1346 H (1927 M), pertemuan pada 23 Safar 1346 H/20 Agustus 1927 M di Batavia tersebut diikuti oleh sejumlah tokoh penting yang berasal dari unsur organisasi keislaman, lembaga kepenghuluan, tokoh agama, serta perwakilan pemerintah Hindia-Belanda dari unsur *Adviseur voor Inlandsche Zaken* (penasihat urusan pribumi). Di antara mereka adalah KH A Wahab Chasbullah (NU), KH Mas Mansur (Muhammadiyah Surabaya), KH Fakhrudin (Muhammadiyah Yogyakarta), HOS Tjokroaminoto (Partai Sarikat Islam), KH Abdul Halim (Sarikat Ulama Majalengka), Notodilogo (Syafaatul Ikhwan Bandung), KH Abdurahman (ulama Banten), KH Anwaruddin (ulama Muhammadiyah, Rembang), KH Mukhtar (ulama Cianjur), KH Muhammad Isa (penghulu Serang), KH Abdullah Siraj (penghulu Pakualaman, Yogyakarta), dan lain-lain.²¹

Mereka merespons rancangan Ordonansi Perkawinan pemerintah Hindia-Belanda yang terdiri atas enam pasal di atas secara beragam. Kiai Wahab Chasbullah yang juga peserta rapat mengelompokkan respons tersebut menjadi tiga golongan. *Pertama*, golongan yang menolak rancangan Ordonansi Perkawinan secara keseluruhan. Mereka adalah HOS Tjokroaminoto, KH Mas Mansur, KH Fakhrudin, KH Romli, dan Tuan Hani. HOS Tjokroaminoto berpendapat bahwa pemerintah Hindia-Belanda sebaiknya tidak mencampuri praktik keagamaan umat Islam, apalagi fakta di lapangan menunjukkan bahwa para penghulu yang diangkat oleh pemerintah Hindia-Belanda kebanyakan tidak memiliki kompetensi keagamaan yang baik. Ia menyatakan:

*Kangge kemufakatanipun Partai SI, hal ketentuan-ketentuan ngajeng wau nedhi dipun icali babar pindah, supados cocok dateng pasal 119 saking syarat pemerintah. Kito poro muslimin supados dipun angsali damel penghulu piyambak, damel rad agami piyambak, damel aturan-aturan piyambak [...] mило nedhi mekaten awit kawontenan katah-katahipun poro penghulu mboten patut kito anggep pengageng agami kito muslimin, lantaran katah-katahipun kirang cekap hal pangertosan agami Islam.*²²

²¹ "Suara Nahdlatul Ulama."

²² Untuk kesepakatan Partai SI, ketentuan-ketentuan yang disebutkan sebelumnya harus dihapus sepenuhnya, agar sesuai dengan pasal 119 dari peraturan pemerintah. Kita sebagai kaum Muslimin harus diberi kebebasan untuk mengangkat penghulu sendiri, membentuk pengadilan agama sendiri, serta membuat aturan-aturan sendiri [...] Oleh karena itu, hal ini diperlukan, sebab kenyataannya banyak penghulu yang tidak layak kita anggap sebagai pemuka agama kita,

Kedua, golongan yang menerima rancangan Ordonansi Perkawinan Hindia-Belanda secara bulat. Mereka adalah Tuan Notodilogo, Tuan Haji Adnan (tokoh agama Rembang), dan Daeng Kandunuan Adi Winata (Permufakatan Islam, Bandung). Dengan menggunakan pendekatan *istishlah* (penemuan hukum berdasarkan indikator maslahat),²³ Notodilogo berargumen bahwa keenam pasal rancangan Ordonansi Perkawinan tersebut seluruhnya baik dan mendatangkan keamanan serta kemaslahatan, khususnya bagi kedua pasangan suami-isteri. Keharusan pencatatan peristiwa perkawinan, talak, dan rujuk dalam pasal 1 dan 2 menurutnya penting demi menjaga keamanan sekaligus memastikan keabsahan peristiwa tersebut dari sisi fiqih. Ia juga membenarkan penghulu melakukan penarikan upah atas jasa menikahkan. Sebab, secara fiqih nikah disunahkan bagi mereka yang memiliki kemampuan finansial. Adapun bagi yang tidak mampu secara finansial, ditetapkan bebas dari beban membayar upah (*prodeo*). Ia juga sepakat dengan adanya pembatasan usia minimal pernikahan, yaitu 15 tahun, dengan pertimbangan bahwa wali *mujbir* (orang yang memiliki hak paksa menikahkan putrinya) pada masa itu banyak yang tidak memenuhi persyaratan sebagai wali *mujbir* menurut ketentuan fiqih. Dalam kondisi demikian, status hak perwalian berpindah pada wali *ab'ad* (wali dengan hubungan kekerabatan jauh), lalu wali *ab'ad* jika masih tidak memenuhi syarat maka status perwaliannya berpindah lagi ke wali hakim. Selanjutnya wali hakim hanya bisa menikahkan jika ia mendapat izin dari pasangan yang akan dinikahkan. Izin tersebut tidak sah jika pihak yang dinikahkan belum mencapai usia dewasa (*baligh*). Karena itu, ditetapkan status dewasa dengan usia 15 tahun baik bagi laki-laki atau perempuan sebagai batas usia minimal pernikahan.²⁴

Kiai Adnan sepakat dengan argumentasi pembatasan usia perkawinan yang dikemukakan oleh Notodilogo. Menurut pengalamannya pasangan yang belum cukup usia menikah sangat rentan mengalami kerusakan dan keburukan karena belum memiliki kompetensi berumah tangga serta kemandirian finansial. Kiai Wahab menuliskan pendapat Kiai Adnan: “*piyambakipun sumerap wujude*

kaum Muslimin, karena banyak di antara mereka yang kurang memahami ajaran Islam dengan baikIbid.

²³ Abdul Wahhab Khallaf, *’Ilm Ushul al-Fiqh* (Dar al-Rasyid, 2008).

²⁴ Ia mengetahui bahwa pernikahan anak yang belum cukup umur dapat menimbulkan kerusakan dan keburukan. Dalam hal ini, si menantu tinggal dan bergantung pada mertua perempuan. “Suara Nahdlatul Ulama.”

*karisakan lan keawonan lantaran nikahake lare dereng cekap umur. Inggih puniko si mantu lajeng ngerameni dateng moro sepah estri”.*²⁵

Ketiga, golongan yang menerima sebagian pasal dan menolak sebagian pasal lainnya. Mereka di antaranya adalah KH Abdurrahman, KH Wahab Chasbullah, KH Abdul Halim, dan Raden Mukhtar. Kiai Abdurrahman, sosok yang paling dituakan di antara kiai-kiai lainnya, berpendapat bahwa prosedur pencatatan dan pelaksanaan akad perkawinan, talak, dan rujuk sebagaimana diatur dalam pasal 1 dan 2 dapat diterima demi keamanan dan kehati-hatian. Pada masa itu umat Islam menurutnya banyak yang awam agama. Pencatatan dan pelaksanaan akad perkawinan, talak, dan rujuk dihadapan penghulu yang kompeten dalam pandangannya dapat meminimalisasi potensi ketidakabsahan akad perkawinan, talak, dan rujuk. Kiai Abdurrahman juga menerima pasal 6 yang mengatur denda bagi pasangan yang melanggar aturan. Hanya saja, ia menyarankan agar sebagian besar denda tersebut dimasukkan ke kas masjid, demikian pula kerja paksa juga diarahkan untuk hal-hal yang berorientasi pada kemaslahatan masjid.

Meski demikian, ia menolak tiga pasal berikutnya karena dinilai memberatkan serta tidak sejalan dengan syariat Islam. Pasal 3 yang mengatur tarif perkawinan dan pasal 4 yang mengatur keharusan *rapak* bagi calon pengantin menurutnya hanya akan memberatkan kedua pasangan dan keluarganya. Adapun pasal 5 yang mengatur pembatasan usia perkawinan dalam pandangan Kiai Abdurrahman dinilai menyalahi praktik perkawinan Islam antara Nabi dengan Aisyah. Ia menambahkan bahwa kesuksesan menjalani kehidupan rumah tangga tidak ditentukan oleh usia seseorang, melainkan oleh pengetahuan dan pengamalannya atas ajaran agama Islam. Kiai Abdurrahman menyatakan:

*Wiwit kina dumugi sakmangken pinten-pinten tiang kang nikahake anakipun sakderenge cekap umur 15 tahun kedadosan sahe soho ngantos turun-menurun. Sak wangsulipun katingal pinten-pinten tiang nikahake estri kang sampun umur 15 tahun malah sampun rondo kaping kale. Kedadosan mboten saget sahe, malah taksih sakwulan sampun pegatan.*²⁶

²⁵ Ibid.

²⁶ Sejak dulu hingga sekarang, banyak orang yang menikahkan anaknya sebelum mencapai usia 15 tahun, dan hal ini dianggap sebagai sesuatu yang wajar serta berlangsung secara turun-temurun. Sebaliknya, terlihat bahwa beberapa orang menikahkan perempuan yang sudah berusia 15 tahun, tetapi justru sudah pernah menjadi janda dua kali. Kejadian seperti ini tidak bisa dianggap baik, bahkan ada yang baru sebulan menikah sudah bercerai. Ibid.

Kiai Wahab Chasbullah sependapat dengan pandangan Kiai Abdurrahman di atas. Hanya saja ia memberikan catatan bahwa ketentuan mengenai tarif perkawinan sudah sepatutnya dihapus jika memungkinkan, namun perlu tetap dipertahankan untuk kasus permohonan perceraian (talak). Dalam kasus ini, Kiai Wahab menganut prinsip “mempersulit perceraian” melalui mekanisme *sadd al-dzari‘ah* (model penemuan hukum melalui prosedur pencegahan mudarat).²⁷ Hal ini terlihat dari pernyataan Kiai Wahab: “*katah tiang naliko nafsu nggadah inginan nalak kang estri, ananging naliko ngerantos ucal arto kangge ongkose talak dereng angsal, nafsu sampun ical lajeng wurung mboten siyos megat*”.²⁸ Selain itu, Kiai Wahab juga memberikan masukan kepada pemerintah Hindia-Belanda agar merekrut para penghulu dari kalangan ulama yang kompeten, yaitu orang yang mampu menulis aksara *pegon* (Arab Jawa) serta mampu membaca kitab kuning seperti kitab Fathul Mu’in dan semacamnya. Menurut pengamatan Kiai Wahab, kebanyakan penghulu agama di masa itu adalah orang-orang yang tidak berkompeten, sehingga mengakibatkan keraguan dan ketidakpercayaan masyarakat untuk berurusan dengan mereka dalam fasilitasi layanan keagamaan.²⁹

Reformasi birokrasi lembaga kepenghuluan sebagaimana diusulkan Kiai Wahab di atas sangat berarti demi tegaknya sebuah aturan. Menurut teori efektivitas hukum, tegaknya suatu aturan itu sangat dipengaruhi oleh empat aspek, yaitu substansi hukum, struktur penegak hukum, fasilitas hukum, serta kesadaran masyarakat.³⁰ Lembaga kepenghuluan menempati posisi penting dalam struktur hukum Ordonansi Perkawinan Islam di masa itu. Jika lembaga ini diisi oleh orang-orang yang berkompeten di bidang keagamaan, hal itu juga akan berdampak pada tingkat kesadaran masyarakat dalam menjalankan aturan hukum.

Dua tahun berikutnya pemerintah kolonial menerbitkan *Staatsblad van Nederlandsch-Indie* Tahun 1929 Nomor 348. Ordonansi perkawinan yang terdiri atas 7 pasal tersebut mengatur prosedur dan administrasi perkawinan, perceraian, dan rujuk bagi masyarakat Jawa dan Madura. Beberapa poin dari rancangan

²⁷ Khallaf, *‘Ilm Ushul al-Fiqh*.

²⁸ Banyak orang yang saat sedang dikuasai nafsu ingin menceraikan istrinya. Namun, ketika harus mengeluarkan uang untuk biaya perceraian yang belum didapatkan, nafsunya sudah hilang, sehingga akhirnya batal dan tidak jadi menceraikan “Suara Nahdlatul Ulama.”

²⁹ Ibid.

³⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).

Ordonansi Perkawinan yang pernah didiskusikan di Batavia pada 1927 bersama para ulama dan tokoh Islam dapat dijumpai dalam pasal-pasal *Staatsblad van Nederlandsch-Indie* Tahun 1929 Nomor 348 tersebut, seperti prosedur dan administrasi perkawinan, perceraian, dan rujuk, petugas yang berwenang menangani, serta denda bagi pasangan yang melanggar isi pasal. Meski demikian, pada *staatsblad* tersebut tidak dijumpai pasal yang mengatur batas usia pernikahan sebagaimana ditemukan dalam rancangan Ordonansi Perkawinan yang diberitakan oleh Kiai Wahab di Suara NU edisi bulan Safar 1346 H (1927 M).

Respons Ulama dalam Perspektif Politik Hukum

Rancangan Ordonansi Perkawinan yang diajukan oleh pemerintah Hindia-Belanda pada tahun 1927 mendapat respons yang beragam dari para ulama dan tokoh Islam. Dalam perspektif politik hukum, respons ulama terhadap rancangan ordonansi ini dapat dikategorikan ke dalam tiga kelompok: kelompok penolak, penerima, dan kompromistis.

Kelompok pertama, yakni mereka yang menolak sepenuhnya rancangan Ordonansi Perkawinan, berpendapat bahwa pemerintah kolonial tidak memiliki kewenangan untuk mengatur praktik keagamaan umat Islam, termasuk perkawinan. HOS Tjokroaminoto dari Partai Sarekat Islam menegaskan bahwa umat Islam harus memiliki otonomi dalam mengangkat penghulu, membentuk pengadilan agama sendiri, serta merumuskan aturan perkawinan yang berbasis pada hukum Islam. Ia menilai bahwa banyak penghulu yang diangkat oleh pemerintah kolonial tidak memiliki kompetensi keagamaan yang memadai, sehingga akan berakibat pada ketidaksesuaian pelaksanaan pernikahan dengan syariat Islam.

Kelompok kedua, yakni mereka yang menerima rancangan Ordonansi Perkawinan secara keseluruhan, melihat peraturan ini sebagai langkah positif dalam memberikan kepastian hukum terhadap praktik perkawinan, talak, dan rujuk dalam Islam. Notodilogo dari Syafaatul Ikhwan Bandung mendukung penuh rancangan ini dengan pendekatan *istishlah* (kemaslahatan), menganggap bahwa pencatatan pernikahan dan batas minimal usia pernikahan adalah bentuk perlindungan terhadap masyarakat Muslim. Ia juga berpendapat bahwa pencatatan ini akan menghindari praktik pernikahan yang tidak sah dan mencegah dampak negatif dari pernikahan di usia dini.

Kelompok ketiga, yakni golongan kompromistis yang menerima sebagian pasal dalam rancangan Ordonansi Perkawinan dan menolak sebagian lainnya, berusaha menyesuaikan kepentingan umat Islam dengan realitas hukum kolonial. KH Abdurrahman, seorang ulama terkemuka, menerima ketentuan pencatatan pernikahan, talak, dan rujuk demi menjaga ketertiban hukum dan menghindari sengketa. Namun, ia menolak ketentuan pembatasan usia perkawinan, berargumen bahwa keberhasilan rumah tangga tidak bergantung pada usia, melainkan pada pemahaman agama dan kematangan individu.

KH Wahab Chasbullah juga masuk dalam kategori ini. Ia menekankan pentingnya memastikan bahwa penghulu yang diangkat harus berasal dari kalangan ulama yang menguasai ilmu agama. Ia juga mengusulkan agar tarif perkawinan dihapus, tetapi tarif perceraian tetap dipertahankan sebagai upaya pencegahan perceraian yang tidak bertanggung jawab. Dalam pandangannya, kebijakan ini dapat mengurangi angka perceraian yang didorong oleh emosi sesaat.

Dari perspektif politik hukum, respons para ulama terhadap rancangan Ordonansi Perkawinan Hindia-Belanda ini mencerminkan dinamika hubungan antara hukum kolonial dan hukum Islam. Kaum penolak mencerminkan aspirasi otonomi hukum Islam dari intervensi kolonial, sedangkan kaum penerima melihat kebijakan ini sebagai langkah modernisasi hukum perkawinan Islam. Sementara itu, kelompok kompromistis menunjukkan adanya negosiasi antara hukum Islam dengan aturan negara yang berkuasa.

Perdebatan ini juga mencerminkan awal mula diskusi mengenai reformasi hukum Islam dalam sistem hukum nasional, yang kemudian berkembang dalam perumusan undang-undang perkawinan di Indonesia setelah kemerdekaan. Dengan demikian, respons ulama pada tahun 1927 bukan sekadar penolakan atau penerimaan terhadap kebijakan kolonial, tetapi juga menjadi bagian dari perdebatan panjang mengenai bagaimana hukum Islam beradaptasi dalam sistem hukum yang lebih luas.

Penutup

Penelitian ini menyimpulkan bahwa rancangan Ordonansi Perkawinan Hindia-Belanda tahun 1927 memicu respons beragam dari ulama dan tokoh Islam, yang terbagi dalam tiga kelompok: penolak, penerima, dan kompromistis. Kelompok penolak menilai pemerintah kolonial tidak berwenang mengatur hukum perkawinan Islam. HOS Tjokroaminoto menegaskan bahwa umat Islam harus

memiliki otonomi dalam pengangkatan penghulu dan perumusan hukum perkawinan berbasis syariat. Mereka juga mengkritik kurangnya kompetensi keagamaan pada penghulu yang diangkat oleh pemerintah. Sebaliknya, kelompok penerima, seperti Notodilogo dari Syafaatul Ikhwan, melihat ordonansi ini sebagai langkah positif untuk kepastian hukum. Mereka mendukung pencatatan pernikahan dan batas usia perkawinan demi perlindungan masyarakat Muslim. Kelompok kompromistis, termasuk KH Abdurrahman dan KH Wahab Chasbullah, menerima beberapa ketentuan seperti pencatatan pernikahan tetapi menolak pembatasan usia. Mereka juga mengusulkan agar penghulu berasal dari kalangan ulama dan mempertahankan tarif perceraian untuk mencegah perceraian impulsif. Perdebatan ini mencerminkan dinamika hukum Islam dan kolonial serta menjadi bagian dari diskusi panjang mengenai reformasi hukum Islam di Indonesia pasca-kemerdekaan.

Daftar Pustaka

- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Anggoro, Syahriza Alkohir. "Politik Hukum: Mencari Sejumlah Penjelasan." *Jurnal Cakrawala Hukum* 10, no. 1 (August 7, 2019). Accessed March 19, 2025. <http://jurnal.unmer.ac.id/index.php/jch/article/view/2871>.
- Arif, Miftakhul. *Fikih Kebangsaan KH A Wahab Chasbullah: Dari Nalar Usul Fiqih Menuju Kemerdekaan Dan Persatuan Indonesia*. Jombang: Pustaka Bahrul Ulum, 2021.
- Idri, Idri. "Religious Court in Indonesia: History and Prospect." *Journal Of Indonesian Islam* 3, no. 2 (December 1, 2009): 297.
- Iqbal, Muhammad. "Politik Hukum Hindia Belanda Dan Pengaruhnya Terhadap Legislasi Hukum Islam Di Indonesia." *AHKAM: Jurnal Ilmu Syariah* 12, no. 2 (August 7, 2012). Accessed March 19, 2025. <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/ahkam/article/view/972>.
- Khallaf, Abdul Wahhab. *'Ilm Ushul al-Fiqh*. Dar al-Rasyid, 2008.
- Latifah, Siti Nur. *Kebijakan Politik Islam Hindia-Belanda: Ordonansi Perkawinan Di Jawa Madura Tahun 1929-1931--Skripsi*. Surabaya: Fakultas Adab dan Humaniora UIN Sunan Ampel, 2016.
- Mubarok, Nafi'. "Sejarah Hukum Pencatatan Perkawinan di Indonesia." *Justicia Islamica* 14, no. 1 (May 13, 2017). Accessed March 19, 2025. <http://jurnal.stainponorogo.ac.id/index.php/justicia/article/view/1220>.
- Mudzhar, M. Atho. "Tantangan Studi Hukum Islam di Indonesia Dewasa Ini." *El-Faqih*, Volume 11, Issue 1, 2025

JURNAL INDO-ISLAMIKA 2, no. 1 (June 20, 2012): 91–103.

Mulyawan, Fitra, Kiki Yulinda, and Dora Tiara. “Politik Hukum Dalam Bidang Hukum Keluarga Islam Di Indonesia.” *Ensiklopedia Sosial Review* 3, no. 2 (June 13, 2021): 111–122.

Syawqi, Abdul Haq. “Perkembangan Politik Zaman Hindia Belanda Dan Pengaruhnya Terhadap Hukum Islam.” *al-'Adalah* 24, no. 1 (April 30, 2021): 29–43.

Tobroni, Faiq. “Keberhasilan Hukum Islam Menerjang Belenggu Kolonial dan Menjaga Keutuhan Nasional.” *Unisia* 32, no. 72 (October 27, 2009): 197–208.

Yushadeni, Yushadeni. “Kontroversi Seputar Pembaharuan Hukum Keluarga Islam di Indonesia.” *Al-Ahwal: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 8, no. 1 (June 14, 2015): 25–36.

“Suara Nahdlatul Ulama.” Surabaya, Safar 1346.

Staatsblad van Nederlandsch-Indie Tahun 1929 Nomor 348.