

Keberlanjutan dan Perubahan Pranata Kantor Kementerian Agama dari Masa Kolonial kepada Periode Setelah Kemerdekaan

E. Zaenal Muttaqin

Abstrak

Penjajahan Belanda di Indonesia mengalami perubahan signifikan setelah berubahnya konstitusi di negeri Belanda 1848, dan munculnya gagasan politik etis di Hindia Belanda. Semua aspek di Hindia Belanda diatur melalui sebuah tatanan ketatanegaraan, termasuk dalam bidang hukum dan sosial. Termasuk juga di dalamnya dalam mengatur pranata-pranata Islam yang telah ada sebelum Belanda masuk ke Hindia Belanda. Salah satu pranata yang muncul dalam rangka pengaturan kebijakan dalam pranata Islam adalah Kantor Urusan Agama Islam yang dahulu bernama Het Kantoor Voor Land en Indlansche Zaken. Pranata ini lahir sebagai sebuah konsekuensi politik hukum Islam Hindia Belanda untuk mengatur dan melayani umat Islam dalam segala hal agar tidak melampaui kebijakan pemerintah colonial Belanda.

Kata Kunci :Pranata Islam, Kantor Urusan Agama Islam

A. Pendahuluan

Hukum dan kekuasaan memiliki hubungan yang sangat erat dan merupakan unsur yang mutlak dalam masyarakat yang teratur. secara sistematis dapat dikatakan bahwa kekuasaan merupakan suatu fungsi dari masyarakat yang teratur.¹ Proses kebijakan mengatur masyarakat dalam suatu tatanan yang teratur pada kelanjutannya mengarah kepada pembentukan politik hukum sebagai arah kebijakan penguasa sebagai pemegang otoritas dalam Negara.

Sebagai bekas Negara koloni penjajah Belanda, Indonesia (dahulu Hindia Belanda) memiliki warisan sistem hukum yang identik dengan karakteristik model hukum Eropa Kontinental, sejak pemerintah kerajaan Belanda mengambil alih kekuasaan Hindia Belanda dari tangan VOC di paruh abad 18 pola kekuasaan berubah secara signifikan.² Pemerintah kolonial Belanda secara bertahap mulai menerapkan sistem hukum secara sistematis sebagai bagian dari daerah kekuasaannya, dan dengan demikian politik hukum sebagai arah kebijakan hukum sudah berlangsung.

Usaha penerapan sistem hukum di Hindia Belanda pada dasarnya pernah dilakukan oleh VOC dengan mencoba mengklasifikasikan hukum sesuai dengan karakteristik hukum lokal (hukum adat) yang terbagi dalam empat kategori:³

1. Tahun 1750 *Compendium Mogharrar* yang memuat hukum pidana Jawa dan beberapa hukum pidana Islam
2. Tahun 1759 disahkan *Compendium Clootwijk* yang mencatat hukum adat yang berlaku di Bone dan Goa

¹ Mochtar Kusumaatmadja, Arief B.Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung:Alumni, 2000), hlm.41

²J.S Furnivall, *Studies in The Social and Economic Development of The Netherlands East Indies Iib, An Introduction to The History of the Netherlands India, 1602-1836*, (Rangoon, 1934), hlm16

³ Muhammad Bushar, *Pengantar Hukum Adat*, (Ichtar,1961),hlm.57

3. Pada Tahun 1760 dikeluarkan *Compendium Freijer* mengenai hukum islam mengenai kewarisan, nikah, dan talak.
4. Tahun 1757 dibuat *Pepaken Cirebon* (dalam bahasa lokal) disahkan oleh Peter Cornelis Hasselaer yang berisi tentang hukum adat yang akan menjadi pegangan bagi hakim dalam memutuskan perkara di Cirebon.

Usaha pengkalisfikasian hukum tersebut berlanjut ketika kekuasaan berada pada pemerintah kolonial Belanda, dan Usaha saat itu masih serupa, mengkodifikasi dan mengklasifikasikan hukum yang hidup di Hindia Belanda. Tatkala perubahan konstitusi di negeri Belanda berlangsung di tahun 1848, maka kebijakan politik hukum di Hindia Belanda pun turut berubah, dan salah satu kebijakannya juga terkait dengan arah politik hukum islam sebagai hukum yang dianut oleh sebagian masyarakat pribumi di Hindia Belanda.

Kebijakan pemerintah untuk menyeragamkan kebijakan hukum dan politik sebagaimana yang terjadi di negeri Belanda menuai konflik dikalangan para birokrat dan ilmuwan di Hindia Belanda, sehingga menimbulkan ketidaksepahaman paradigma politik hukum, terutama terhadap islam. Para birokrat menginginkan sebuah unifikasi hukum secara utuh, sedangkan kalangan ilmuwan berkehendak adanya pembedaan sistem hukum dikalangan pribumi dan non pribumi atau dualisme hukum. Perbedaan pendapat juga terjadi di kalangan ilmuwan seperti yang terjadi antara L.W.C van Den Berg yang mengeluarkan teori *Receptie in Complexu* yang menyatakan bahwa hukum adat adalah hukum yang telah diresepsi oleh hukum Agama (1847-1878),⁴ dan van Vollenhoven menolaknya secara tegas dengan teori *receptie in contrario* yang menyatakan bahwa hukum adat yang ada di Hindia Belanda bukan berasal dari Hukum Islam, tetapi dari peradaban Melayu Polinesia yang ditambah dengan unsur-unsur agama yang juga berarti hukum Islam bersifat subordinat.⁵

Fenomena di atas tentu saja sangat mempengaruhi pemerintah kolonial untuk memberlakukan politik hukum islamnya di Hindia Belanda. Setelah masa perdebatan panjang antara unifikasi dan dualisme hukum akhirnya kerajaan Belanda memutuskan untuk menggunakan kebijakan dualisme hukum semu. Politik dualisme hukum semu sebenarnya merupakan politik kaum birokrat untuk mewujudkan unifikasi murni secara bertahap. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan *Vrijwillige Onderwerping* (penundukan sukarela) dan *Toepasselijke Verklaring* (penundukan dengan aturan Negara).⁶ Dinamika politik dan kebijakan setelah perubahan konstitusi 1848 yang terus bergulir tentu saja akan berdampak terhadap perkembangan arah kebijakan politik hukum islam di masa itu. Terdapat paling tidak dua fase utama dalam dinamika politik hukum Islam kolonial Belanda, yaitu fase pertama yang

⁴ Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta:Rajawali, 1981), hlm. 66

⁵ *Ibid*, hlm.69-70

⁶ Soetandjo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, (Jakarta:Grafindo Persada, 1995),hlm.53

berlangsung antara tahun 1854 sampai dengan 1890, dan fase kedua yang berlangsung antara 1890 sampai dengan 1942. Fase pertama merupakan fase identifikasi terhadap Islam dan pemerintah cenderung represif, sedangkan fase kedua merupakan fase perubahan kebijakan setelah Snouck Hurgronje memberikan gagasannya. fase pertama dan kedua memiliki perbedaan yang sangat jelas dari segi kebijakan, apatah lagi dengan munculnya *kantoor indlandsche zaken* yang khusus menangani Islam, dan baru muncul pada 1899 telah berhasil menjalankan teori Receptie yang mengkebiri hukum Islam dan memperkuat hukum adat yang sebenarnya menjadi tameng bagi tujuan akhir pemerintah kolonial, yaitu unifikasi dan subordinasi secara mutlak.

Meskipun dianggap berhasil membendung pemberontakan pribumi Muslim terutama di Aceh dan pergerakan politik Islam, Snouck justru tidak memperhatikan pola komunal yang melandasi karakter sosial masyarakat pribumi, hal inilah yang kemudian memperkuat organisasi dan komunitas muslim yang kemudian berbalik menentang penjajahan. Pergolakan politik hukum dan hubungan pemerintah kolonial dengan Islam memang rumit dan unik, dengan demikian penelitian ini mencoba untuk meneliti konstelasi dan arah kebijakan politik hukum Islam dalam hegemoni penjajahan Belanda.

Setelah lepas dari penjajahan Belanda di tahun 1942 dan Jepang di tahun 1945, Indonesia merupakan Negara baru yang menginginkan kemerdekaan dan kebebasan dalam menentukan nasibnya sendiri. Kemerdekaan Indonesia di tahun 1945 dan kemudian pengukuhan internasional secara de jure di tahun 1949 tidak serta merta merubah seluruh tatanan hukum dan ketatanegaraan. Pada level ini Indonesia, layaknya seperti Negara-negara jajahan yang baru melepaskan diri, masih tetap menggunakan sistem ketatanegaraan dan pranata yang sebelumnya dibentuk oleh Belanda, dan bertahan sampai dengan masa-masa selanjutnya.

Adopsi sistem Negara kolonial juga berlaku bagi pranata keislaman seperti lembaga ataupun pranata islam lainnya seperti haji, zakat, wakaf, pernikahan, dan segala bentuk perundangan yang menyokongnya. Terlebih aspek politik hukum Islam yang menentukan arah pranata tersebut juga tidak berbeda jauh dengan yang diterapkan pada masa kolonial untuk beberapa orde.

Salah satu pranata yang cukup fenomenal dalam kebijakan politik pemerintah Belanda adalah pendirian *Het Kantoor Voor Land en Indlandsche Zaken* yang menjadi naungan dari seluruh kebijakan hukum islam yang dikeluarkan. Karena lembaga ini terdiri dari beberapa orang pemerintahan dan ulama dependen yang terkait dengan pemerintahan colonial.

B. Politik Asosiasi

Menghadapi Islam tidak harus dengan kekerasan, karena itu dibutuhkan cara persuasif. Berlandaskan konsepsinya tentang Islam, Snouck memandang perlu dibuat sebuah asosiasi antara

Belanda dan Islam dalam konteks Hindia Belanda. asosiasi yang diinginkan Snouck terfokus pada kebudayaan pribumi, melalui kebudayaan diharapkan pemerintah dan pribumi Islam dapat dipersatukan. Dengan proses asosiasi ini dapat diharapkan akan memperkuat basis kekuatan pemerintah Belanda dan melestarikan hegemoninya. Hal ini ditegaskan oleh Snouck bahwa kecenderungan pribumi apabila telah melalui proses asimilasi akan lebih loyal dan mudah untuk dikuasai.⁷ Asosiasi kebudayaan kemudian meliputi adat, hukum, dan pendidikan, secara umum politik asosiasi hendak dimunculkan untuk meyakinkan semua kalangan bahwa pribumi mampu untuk sejajar dengan bangsa Eropa, yang pada kelanjutannya mampu untuk berintegrasi.

Sepertinya dalam dunia kolonialisme para Negara penjajah memiliki sistem hegemoninya sendiri, namun mereka tetap menginginkan sebuah penyatuan antara Negara jajahan dan Negara induknya. Seperti Peancis misalnya yang menganggap jajahannya adalah lading harta dan sumber daya yang dapat dieksploitasi, sehingga dianggap sebagai sapi perahan.⁸ Sistem asosiasi di Portugis juga memperlihatkan bentuk lain dengan mewajibkan seluruh daerah jajahannya untuk berbahasa dan menganut agama yang sama, atau dengan kata lain menghilangkan sama sekali kebudayaan asli mereka. Karenanya kini Filipina, sebagian besar Amerika Latin dan Negara-negara jajahan Portugis lainnya memiliki bahasa dan agama yang sama.⁹ India meskipun banyak mewarisi sistem dari Inggris, namun secara umum hegemoni Inggris tidak ditujukan untuk mengenal kebudayaan jajahannya secara mendetail.¹⁰

C. *Het Kantoor voor Inlandsche Zaken*

Selain mengeluarkan kebijakan asosiasi pemerintah Belanda juga membuat institusi yang berfungsi sebagai motor penggerak kebijakan yang terkait dengan Islam, termasuk politik hukum Islam muncul dari institusi ini. Adalah *Kantoor Voor Indlandsche Zaken* atau departemen urusan dalam negeri yang dibentuk pada tahun 1899, saat itu beranggotakan hanya beberapa orang diantaranya Snouck dan Sayyid Oetman.¹¹

Pendirian kantor urusan dalam negeri ini pada kenyataannya bertepatan dengan situasi politik di Hindia Belanda yang saat itu sedang mengemuka isu politik etnis secara penuh bagi

⁷Bernard H.M Vlekke, *The Story of The Dutch East Indies*,(Cambridge: Cambridge Univ Press, 1946),hlm.174

⁸G.H Busquet, *La Politique Musulmane et Coloniale des Pays Bas*, terjemahan Philip Lilienthal, *A French View of the Netherlands Indies*, (London,1940),hlm.112

⁹ A.J.R Russell-Wood,*The Portuguese Empire 1415-1808* (Baltimore: John Hopkins University Press,1998) hlm.183

¹⁰R.Guha, *Dominance Without Hegemony*, (Cambridge:Harvard University Press, 1977), hlm.xii

¹¹ Saat itu Snouck menjabat Penasehat Urusan Pribumi dan Arab, sedangkan Sayyid Oetman adalah orang keturunan Arab yang berada di Batavia, ia adalah pegawai Belanda yang kelak memimpin institusi *kantoor indlandsche zaken*. Lihat r.J.L.A Branders dan Dr.J.C.G Jonker, *Regerings Almanak voor Nederlandsch Indie II*, (1899),hlm.458

rakyat pribumi, hal ini ditandai dengan pidato Ratu Wilhelmina yang mengamanatkan sebuah kepedulian moral terhadap tanah jajahan, karenanya disebut juga dengan politik “Balas budi”. Realisasinya terdapat dalam berbagai bidang, antara lain anggaran yang dikeluarkan untuk Hindia Belanda,¹² dan pendirian kantor urusan pribumi. Sehingga keberadaan institusi ini disebabkan oleh pembenahan politik di Hindia Belanda dan penataan politik hukum Islam.

Pemahaman tentang Islam dari segi ibadah dan politik adalah sebuah kerangka dasar politik hukum melalui asosiasi kebudayaan, maka *kantoor van indlansche zaken* ini berfungsi sebagai roda penggerak dan yang mengimplementasikan gagasan tersebut melalui kebijakan dan aturan formal yang berlaku mengikat. Secara lebih khusus institusi ini khusus menangani urusan pribumi yang terkait dengan Islam.¹³ Karenanya departemen ini adalah perluasan kewenangan dari adviseur atau penasihat urusan pribumi dan agama yang memberikan masukan kepada Gubernur Jenderal, karenanya posisinya sangat vital. Secara structural departemen ini berada di bawah kewenangan departemen Pendidikan dan agama, namun berdasarkan instruksi Gubernur Jendral sebanyak enam kali antara tahun 1899 sampai dengan 1939 institusi ini bersifat independen.¹⁴

Karena sifatnya yang Independen dan mengurus masalah Pribumi khususnya Islam, maka kantor ini memiliki hubungan yang cukup erat dengan berbagai Instansi terutama dengan departemen dalam negeri (*Binnenland Bestuur*) dan departemen kehakiman (*Hof van Justitie*). Tentu saja dalam bidang politik hukum Islam *kantoor Indlansche zaken* banyak berhubungan dengan departemen kehakiman, dimana jaksa agung ataupun menteri banyak menerima masukan dan pendapat yang diajukan dan disarankan dalam menghadapi suatu kasus yang berkaitan dengan Islam.

Hubungannya yang erat dengan departemen kehakiman tentu saja banyak merubah arah kebijakan politik hukum Islam secara signifikan, karena seluruh urusan agama Islam menjadi tanggung jawab kantor ini, meskipun nantinya Gubernur Jendral tidak setuju maka *adviseur* dapat mengajukan ke pemerintah di Belanda. politik asosisasi kebudayaan yang di dalamnya memuat juga politik hukum Islam dapat ditemui misalnya pada beberapa kasus seperti wakaf dan waris, pemerintah banyak meminta masukan apabila terjadi permasalahan di bidang ini. Dalam urusan Haji kantor ini berkontribusi dalam merevisi aturan hukum ibadah haji yang mengalami perubahan berkali-kali yang pada dasarnya menuntut perubahan perbaikan pelayanan, dan secara politik meyakinkan pemerintah untuk tidak mencurigai mereka yang pulang berhaji.

¹² Bernad H.M Vlekke, *The Story of The Dutch East Indies*,hlm.175

¹³ kantoor voor indlansche zaken merupakan insitusi yang dibuat untuk mengimplemenasikan gagasan politik scnouck diberbagai bidang mengenai Islam, karenanya pasca kemerdekaan kantor kelak yang menjadi cikal bakal departemen agama. lihat M.Fuad Nasar, *Transformasi Kantoor voor Indlansche Zaken ke Departemen dan Kementrian Agama*, (Jakarta: UI Press, 2007)

¹⁴ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda, Het Kantoor*.....hlm.106

Selain itu kantor ini berperan secara aktif memberikan saran dalam pemilihan penghulu dan menyelesaikan perkara atau kasus yang berhubungan antara hukum adat dan Islam, termasuk ketika Stadbladd 116 tahun 1937 yang mereduksi kewenangan *Penghulugerecht* (peradilan Agama) yang hanya berwenang mengurus masalah perkawinan, dan mengalihkan wakaf dan waris pada *Landraad* karena alasan rasa keadilan masyarakat dan benturan terhadap hukum adat.¹⁵ Oleh karena itu dapat dilihat secara jelas *kantoor indlansche zaken* memainkan politik hukum dalam memberlakukan teori *Receptie* yang bertujuan untuk membela hukum adat. dalam perubahan tentang peraturan ibadah Haji, perbaikan hanya berlangsung dari segi pelayanan saja, hal ini tentu seperti yang telah dijelaskan untuk menciptakan tertib administrasi dan ketertiban umum. Secara politik dan politik hukum rangkaian perubahan administrasi tersebut dapat disimpulkan sebagai upaya untuk melanggengkan hegemoni dan legitimasi bahwa peraturan pemerintah kolonial yang seharusnya dipatuhi.

Adapun untuk mengetahui karakteristik bagaimana *kantoor indlansche zaken* merumuskan kebijakannya terhadap perkembangan politik dan politik hukum Islam dapat diketahui jelas dari sepak terjang para *adviseur* yang memimpin antara tahun 1899 sampai dengan 1942.

1. C. Snouck Hurgronje (1899-1906)

Sebagai motor penggerak kebijakan politik Islam di Hindia Belanda kontribusi Snouck sangat besar. Secara umum ia ingin menggabungkan cara halus dan keras dalam menguasai Islam, baginya Islam cukup berkuat dalam masalah ibadah yang bersifat horizontal, yaitu hubungan antara Tuhan dan hambanya semata seperti shalat, puasa dan lain sebagainya. dengan kata lain Islam baginya cukup menjadi agama masjid saja. Dengan karakteristik pemikiran ini dengan sangat jelas tercermi kebijakan yang dikeluarkan bagi Islam.¹⁶

2. Dr. C. A. Hazeu (1907-1913 dan 1917-1920)

Hazeu mulai menduduki pos *kantoor Indlandsche Zaken* pada tahun 1907 menggantikan Snouck. Serupa dengan pendahulunya Hazeu memiliki pendirian untuk memberikan ruang gerak pribumi, meskipun caranya tidak disukai pemerintah, namun menurut pandangan mereka tujuannya adalah untuk kepentingan Pemerintah juga.

Cara yang dilakukan Hazeu, terlepas dari niat baiknya membantu pribumi atau tidak adalah dengan mengadakan hubungan baik dengan Sarikat Islam (SI) yang dipimpin oleh Tjokroaminoto. Pendapatnya tentang SI adalah organisasi yang tidak perlu diatasi dengan kekerasan, karena bila diatasi dengan kekerasan akan menimbulkan gerakan bawah tanah yang

¹⁵ Lihat catatan kaki No. 37

¹⁶ B.J Boland, *The Struggle of Islam in The Modern Indonesia*, (The Hague: Nijhoff, 1971), hlm.13

mungkin saja dapat lebih membahayakan pemerintah, sedangkan sebaliknya jika SI dirangkul akan mudah untuk mengontrolnya.¹⁷

3. *Dr.D.A Rinkes (1913-1916)*

Rinkes sebelum menjabat *adviseur* adalah asisten Hazeu, dan sebelumnya pernah bekerja di perkebunan di Bogor dan Sumatra, ia adalah sarjana pertanian dari Wageningen. Selama dalam kepemimpinan Rinkes *kantoor inlandsche zaken* tetap menjalin hubungan dengan Sarikat Islam, namun anggapannya tentang Islam dalam disertasinya Abdoelrauf van Sinkel merubah pandangan muslim terhadapnya, sehingga tatkala ia ditolak saat menawarkan diri untuk menjadi penasehat pribadi Tjokroaminoto.¹⁸

Tidak jauh berbeda dengan Hazeu, meskipun memiliki pandangan skeptis tentang Islam ia berpendapat menangani organisasi seperti SI diperlukan cara yang halus agar dapat dengan mudah memegang tampuk kepemimpinan.

4. *R.A Kern (1921-1926 kecuali 1923)*

Tidak baiknya hubungan antara Binenland Bestuur (BB) dengan *kantoor indlasche zaken* membuat pemerintah memasukan Kern sebagai pegawai BB menjadi *adviseur* menggantikan Rinkes. Tetapi setelah Kern menjabat *adviseur* kebijakannya justru tetap bersebrangan dengan BB, sehingga ketidakserasian masih terjadi.

Kern memiliki hubungan yang baik dengan pribumi yang terasosiasikan dalam serikat buruh, meskipun pihak BB memiliki kebijakan yang bersebrangan.¹⁹

5. *Emile Gobeel (1923 dan 1927-1937)*

Gobee lahir di Den Helder pada tanggal 3 Desember 1881²⁰, ia menggantikan Kern. Pada masanya banyak terjadi peristiwa penting terkait dengan pribumi, dan apabila dilihat dari sepek terjangnya Gobee, meskipun tidak terlalu kentara membela pribumi namun ia kerap mendukung pribumi. Antara lain adalah suratnya tertanggal 22 Juni 1927 kepada Gubernur Jenderal yang mengusulkan pengunduran tempo pendaftaran pribumi yang pulang haji dari 1 hari menjadi 7 hari, hal ini menurut Gobee dilaksanakan untuk mempermudah pribumi dan

¹⁷ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*,.....hlm.127-128

¹⁸ Takashi Shiraishi, "A New Order of Islam: The Origin of Modern Surveillance Politics in Indoensia" dalam James T Siegel, Audrey R. Kahin, *Southeast Asia Over Three Generations*, (New York: Cornell, 2003),hlm.52

¹⁹ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*,.....hlm.141

²⁰ B.R van Der Most, *The Van Der Most Report*, a.PID View of Soekarno PNI (Quensland: James cook Univ, 1982)

pemerintah dalam mendata, karena apabila 1 hari dirasa kurang efektif untuk menyaring jama'ah yang datang.²¹

Peristiwa kedua adalah kebijakan Gobeer yang mampu meredam sindiran dan dapat disebut juga sebagai provokasi yang dilakukan oleh organisasi-organisasi Islam kepada pemerintah, yaitu pada setiap pembukaan rapat selalu diadakan pembacaan Qur'an yang menyerukan perang sabil dan melawan musuh. Hal ini dikhawatirkan akan menyulut pemberontakan dan gerakan separatis. Oleh Gobeer dihalau melalui cara yang halus dengan mendekati setiap pimpinan organisasi agar cukup 1 orang saja yang membacakan Qur'an dan apabila disebutkan ada perang sabil yang melawan musuh, maka perlu disebutkan siapa musuh yang dimaksud.²²

Peristiwa selanjutnya Gobeer terlibat dalam petisi Sutarjo yang diajukan kepada *Volksraad* (Parlemen Hindia Belanda) yang berisi posisi sejajar antara Hindia dan Belanda sehingga terdapat sebuah rumusan posisi dan hubungan yang pasti, layaknya Inggris dan jajagannya. Gobeer menyampaikan kepada Gubernur Jendral bahwa melalui petisi ini akan didapat sebuah kejelasan dan rumusan yang baku mengenai bagaimana posisi Belanda dan jajagannya Hindia. Oleh Gubernur Jenderal Tjarda hal ini disampaikan kepada *volksraad* (meskipun terlihat Tjarda tidak menyetujuinya), namun pada proses kelanjutannya petisi tersebut tidak disetujui oleh pemerintah Belanda di Den Haag.²³

6. Dr.G.F.Pijper (*adviseur 1937-1942, adjunct adviseur 1932-1937*)

Pijper lahir di Berkhout 6 April 1893,²⁴ pada masanya terjadi situasi politik yang cukup tegang, terlebih saat itu menjelang perang dunia kedua. Pijper adalah seorang ahli Bahasa Arab dan Islam yang sebenarnya tidak terlalu ambisius dan memiliki pandangan politik yang tajam, karena dilatarbelakngi oleh kultur akademisnya.

Penolakan petisi Sutarjo membuat pribumi membentuk sebuah gerakan politik GAPI (Gabungan Politik Indonesia) yang menginginkan adanya parlemen Indonesia. Pijper

²¹ Review of Indonesian and Malayan Affairs, (Sydney:Department of Indonesia and Malayan Studies, 1980), hlm.123

²² R.C Kwantes, *De Ontwikkeling van De Nationalistische Beweging in Nederlandsch Indie 1900-1942*, (Bonnepub, 1982), hlm.296

²³ Petisi ini diajukan oleh Sutarjo Kartohadikusumo pada thun 1936. Ia adalah anggota Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumiputera (PPBB). Usul ini berisi kejelasan kedudukan Hindia belanda dan Belanda, di dalamnya juga tercantum rencana kemerdekaan Indoenesia dan hubungannya dengan Belanda, meskipun merdeka Indonesia yang diusulkan dalam petisi ini masih dibawah naungan dan kekuasaan Belanda. lihat Eduard, J.M Schmutzer, *Dutch Colonial Policy and Search for Identity in Indonesia 1920-1931* (Leiden: E.J.Brill, 1977), hlm.55. dan Slamet Mulyana, *Kesadaran Nasional: Dari Kolonialisme sampai Kemerdekaan*, Jilid I (Yogyakarta: Lkis, 2008), hlm.244

²⁴ J.W Schulte Nordholt, J.A Faber (ed), *Acta Historiae Neerlandica*, (Leiden: E.J.Brill, 1966), hlm.244

menganggap hal ini masih belum melanggar peraturan, meskipun pemerintah memandangnya cukup berbahaya. Hubungannya dengan pribumi terkait politik hukum sangat begitu dekat, ia menggunakan pendekatan personal dalam menyelesaikan masalah. Seperti misalnya ketika ada gerakan rohani besar-besaran yang dilakukan oleh PSII.²⁵

Terlihat dari seluruh kebijakan *adviseur kantoor indlandsche zaken* adalah mencoba menengahi kepentingan pribumi, terutama muslim dengan pemerintah. Meskipun institusi ini alat politik hukum pemerintah Belanda namun seluruh *adviseur* cara tersendiri dalam memperlakukan pribumi, berbeda dengan pemerintah yang lebih mengetengahkan kekerasan dan cenderung represif. Namun pada dasarnya kebijakan yang mereka ambil memiliki tujuan utama untuk menundukan pribumi kedalam sistem hegemoni mereka.

Terjadi sebuah keinginan yang terselubung dalam politik hukum Islam melalui institusi ini, pada bagian terdahulu dijelaskan mengenai politik asosiasi *pax neerlandicai* yang menggabungkan dan mengasosiasikan dua kebudayaan berbeda, namun dibalik itu tidak secara langsung berjalan konsisten karena dalam bidang politik dan, perlahan-lahan dalam bidang hukum Islam, pemerintah Belanda mencoba menyingkirkan perkembangan hukum Islam secara perlahan dari masyarakat pribumi. Lebih lanjut meskipun ada anggapan *kantoor Inlandsche zaken* berdiri dan membela kepentingan pribumi, namun kepentingan tersebut cenderung untuk menjauhkan muslim Hindia Belanda dari ajarannya. Tujuan ini jelas tertera dalam skema besar politik hukum Islam pemerintah kolonial atas arahan Snouck, dalam testimoninya Snouck berujar bahwa “ *The Treasuries of Islam are Excessively Full of Rubbish that has become entirely useless, and for nine or ten centuries they have not been submitted to a revision deserving that name*”²⁶ (Islam secara normal adalah ajaran sampah, dan secara umum tidak berguna, dan untuk 9 atau 10 abad tidak pernah berubah yang menyebabkannya tidak pantas untuk menyandang nama Islam). Dengan anggapan bahwa Islam adalah sesuatu yang tidak modern dan beradab, maka pemerintah kolonial pada akhirnya berkehendak untuk menyatukan kebudayaan dan sistem hukum kepada model Belanda yang lebih beradab dan meninggalkan kebudayaan (termasuk Islam) yang menurut mereka tidak modern.²⁷ Realisasi politik hukum tersebut kemudian diaplikasikan melalui Teori *Receptie* dan *kantoor Indlandsche zaken*, mengenai teori *Receptie* yang mengusung hukum adat sebagai hukum asli pribumi adalah sebuah alat untuk merealisasikan politik hukum yang sebenarnya terhadap Islam.

²⁵ Aqib Suminto,.....hlm 150

²⁶ C.Snouck Hurgronje, *Islam, Origin, Religious, and Political Growth, and Its Present State*, (New Delhi: Mittal Publication, 1989 [1916b]). Lihat juga Dietriich Jung, “Islam as a Problem, Dutch Religious Politics in The East Indies” dalam *Journal Review of Religious Research*, Vol.51 No.3 Maret 2010 (Chicago: Religious Research Association, 2010),hlm.288

²⁷ Masyarakat pribumi Indonesia adalah primitif dan menurut pemerintah kolonial perlu diangkat levelnya menjadi peradaban yang setara dengan bangsa Eropa (*Had to be elevated to the contemporary European Civilization*) lihat Steenbrinck, *Dutch Colonial and Indonesian Islam, Contacts and Conflicts, 1596-1950*, (Amsterdam, Atlanta: Rodophi B.V, 1993),hlm.76

Terhadap konsep Islam sebagai Ibadah, menurut pemerintah adalah sesuatu yang tidak berbahaya, selama ulama dan umatnya hanya beribadah saja, itupun yang tidak bersifat sosial kemasyarakatan. Karenanya segala sesuatu yang terkait dengan sosial kemasyarakatan, terlebih politik harus diwaspadai. Sepertinya politik hukum seperti ini khususnya mampu untuk membendung perkembangan hukum Islam, apatah lagi dengan didukung oleh doktrin *Vrijwillige Onderwerping* dan *Toepasselijke Verklaring* semakin membantu keberlangsungan politik hukum Islam yang bertujuan untuk menyempitkan perkembangan hukum Islam, dan terbatas pada ritual keagamaan yang tidak terkait langsung dengan politik dan sosial kemasyarakatan secara luas.

D. Setelah Masa Kemerdekaan

Indonesia merdeka pada tahun 1945 meskipun secara *de jure* dan hukum internasional Indonesia merdeka di tahun 1950. Setelah merdeka Soekarno dan para pendiri Negara tidak serta merta merubah secara menyeluruh perangkat dan organ Negara, termasuk perangkat hukum ketatanegaraan. Organ ketatanegaraan masih mengadopsi rumusan pemerintah Hindia Belanda, dan termasuk juga kementerian agama.

Kementerian agama lahir pada tanggal 3 januari 1946 dengan penetapan pemerintah Nomor 1 tahun 1946 yang menyatakan pembentukan kementerian agama. lahirnya kementerian agama didahului oleh perjuangan panjang yang dilakukan oleh umat Islam setelah ditolaknya piagam Jakarta. Boland mengatakan bahwa penolakan terhadap pembentukan kementerian agama telah meningkatkan kekecewaan umat Islam, apalagi setelah sebelumnya piagam Jakarta dihapuskan.

Latar belakang lahirnya kementerian agama secara sosial dalah bentuk kekuatan umat Islam yang sebelumnya juga pernah terjadi pada masa Hindia Belanda, Sarekat Islam, Muhammadiyah dan NU. Dari sisi sejarah perjuangan, umat islam memiliki andil yang cukup besar dalam perjuangan kemerdekaan. Sementara dalam ranah ideology sebuah bangsa, umat Islam Indonesia dan para tokohnya berpandangan bahwa agama dan Negara tidak dapat dipisahkan karena merupakan satu kesatuan. Beberapa latar belakang ini yang akhirnya melatarbelakangi lahirnya kementerian agama.

Sementara itu lahirnya kementerian agama juga dapat dilihat dari proses panjang sejarah kolonialisme di Indonesia. Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, setelah Indonesia merdeka komponen bangsa dan perangkatnya tidak banyak berubah, hal ini adalah sebuah bukti bahwa keberlanjutan dan perubahan terlihat. Begitu juga halnya dengan kementerian agama, pada masa Hindia Belanda, seperti yang telah dijelaskan, *Het Kantoor voor Inlandsche zaken* lahir salah satu kebijakan pemerintah kolonial dalam mengurus, mengawasi, dan sekaligus mengatur perkembangan sosial keagamaan umat Islam. Kementerian agama yang lahir satu tahun setelah

kemerdekaan Indonesia mencitrakan hal yang serupa. Fungsi yang serupa antara *Kantoor voor Inlandsche zaken* dan Kementerian Agama dapat dilihat, yaitu mengurus masalah yang terkait dengan agama Islam pada khususnya. Apabila fungsi *Kantoor voor Inlandsche zaken* secara khusus diadakan untuk mengontrol perkembangan umat Islam baik hukum dan sosial, meskipun bersifat politis. maka kementerian agama lahir untuk mengurus hal yang sama, apalagi saat itu pengadilan Agama masih menjadi kewenangan Kementerian agama. secara esensial fungsi keduanya serupa.

Fenomena ini dapat dikatakan lumrah pada Negara bekas jajahan, yang secara langsung akan mengadopsi sistem penjajahnya. Namun demikian masing masing Negara memiliki karakteristik yang berbeda, dan dalam hal ini Indonesia. Teori change and continuity dari Boland dan Harry Benda akan sangat cocok untuk menggambarkan proses keberlanjutan dan perubahan pranata ini, dalam beberapa artikelnya baik Boland maupun Benda mengungkapkan perkembangan umat Islam yang data dikatakan mengalami pasang surut, dan tidak terkecuali insitusi kementerian agama dan *Kantoor voor Inlandsche zaken*.

DAFTAR PUSTAKA

- A.J.R Russell-Wood, *The Portuguese Empire 1415-1808* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1998)
- Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*, (Jakarta: Gema Insani press, 1996)
- Abdul Halim, *Peradilan Agama Dalam Politik Hukum di Indonesia, Dari Otoriter Konservatif menuju Konfigurasi Demokratis-Responsif* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2000)
- Abdul Basiq Jalil, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: Pranada Media Group, 2006),

- Amin, Abdur Rauf.. *Rivayat Singkat al-Alamah Syaikh Nawawi al-Bantani*. (Tanara: Yayasan Nawawi Bantani. 1987)\
- Amy Gutmann, *Democracy and The Welfare State*, (Princeton:Princeton University Press,1988)
- Azyumardi Azra, “The Indonesia Marriage Law of 1974” dalam Arskal Salim, Ayumardi Azra (ed), *Shari’a and Politics in Modern Indonesia*”, (Pasir Panjang: Institute of Southeast Asian Studies, 2003)
- B.R van Der Most, *The Van Der Most Report*, a.PID View of Soekarno PNI (Quensland: James cook Univ, 1982)
- B. Fontana, “Logos and Kratos: Gramsci and the Ancient on Hegemony”, *Journal of the History of Ideas*, 61.2, (2000)
- B.J Boland, *The Struggle of Islam in Indonesia*, (The Hague: Martinus Nijhoff,1971)
- Bahtiar Effendy. “*Islam dan Negara*”. (Jakarta; Paramadina. 1998) cet 1.
- Bernard H.M Vlekke, *The Story of The Dutch East Indies*,(Cambridge: Cambridge Univ Press, 1946)
- Busthanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia, Akar Sejarah, Hambatan dan Prosesnya*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996)
- C.A.O van Nieuwenhuijze, *Aspects of Islam in Post Colonial Indonesia*, (The Hague: can Hoeve,1958)
- C.Spat, *De Islam Zijn Betekenis Voor Nederlandsch Indie*, Edisi 3 (Breda: H.J Voskuil, 1934)
- Chaidar.. *Sejarah Pujangga Islam*. (Jakarta: Sarana Utama, 1978)
- Cik Hasan Bisri. “*KHI dalam Sistem Hukum Nasional*”. (Jakarta; Logos. 1999)cet.1
- Din Majied, *Berbaji di Masa kolonial*, (Jakarta: C.V Sejahtera, 2008)
- C. Snouck Hurgronje, C.1931. *Mecca In the Latter Part of 19th Century* (translated by
- Dietriich Jung, “Islam as a Problem, Dutch Religious Politics in The East Indies” dalam *Journal Review of Religious Research*, Vol.51 No.3 Maret
- J.Van Kan, *Uit De Geschidenis van onze Codificatie*, (Batavia: De Unie,1927)
- J.W Schulte Nordholt, J.A Faber (ed), *Acta Historiae Neerlandica*, (Leiden: E.J.Brill, 1966)
- Kees van Dijk, *Perjalanan Jema’ah haji Indonesia dalam Indonesia dan haji*, (Jakarta:INIS, 1997)
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelebagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta:Fh UII Press,2005)
- John Ball, *The Struggle for National Law in Indonesia*, (Sydney: Faculty of law university of Sydney, 1986)
- Kholid O.Santosa, *Dasar Negara Islam Indonesia, Pemikiran, Cita-cita dan Semangat Nasionalisme Mohammad Hatta*, (Bandung:LP2EPI, 2003)