



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Aligning religious law and state law: street-level bureaucrats and Muslim marriage practices in Pasuruan, Indonesia

Fauzi, M.L.

Citation

Fauzi, M. L. (2021, May 18). *Aligning religious law and state law: street-level bureaucrats and Muslim marriage practices in Pasuruan, Indonesia*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3176604>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3176604>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <https://hdl.handle.net/1887/3176604> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Fauzi, M.L.

Title: Aligning religious law and state law: street-level bureaucrats and Muslim marriage practices in Pasuruan, Indonesia

Issue Date: 2021-05-18

Samenvatting

Harmonisatie van religieus en statelijk recht: Lokale ambtenaren en Islamitische huwelijkspraktijken in Pasuruan, Indonesië

Dit proefschrift onderzoekt hoe lokale ambtenaren omgaan met spanningen die voortvloeien uit overheidsregulering van Islamitische huwelijken. Het kijkt ook naar de sociale praktijken die zijn ontstaan als reactie van de bevolking op deze regulering. Om hier inzicht in te krijgen, worden de volgende drie vragen gesteld: Hoe en in welke mate reguleert de Indonesische staat huwelijken tussen moslims? Wat vindt de lokale bevolking in Pasuruan van deze regulering van het Islamitische huwelijk en hoe gaat men hiermee om? En hoe reageren lokale ambtenaren hier weer op?

In het eerste hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de politieke, religieuze en juridische debatten over de regulering van Islamitische huwelijken, vanaf de Indonesische *reformasi* die begon in 1998. De huwelijkswetgeving is in toenemende mate een twistpunt geworden tussen verschillende groeperingen binnen de Islam. Op het sub-nationale niveau zien we de politisering van Islamitische kwesties. Er zijn verschillende, op de Islam gebaseerde, regionale verordeningen uitgevaardigd met voorschriften over openbare zeden en sommige van deze verordeningen hebben de nationaalrechtelijke procedure met betrekking tot huwelijksluiting moeilijker gemaakt. Een plaatselijke verordening bepaalt dan bijvoorbeeld dat zowel de bruid als de bruidegom in staat moeten zijn om de Koran te kunnen lezen voordat ze mogen trouwen.

Op nationaal niveau is de hervorming van de huwelijkswetgeving voor moslims voortgezet met een wetsontwerp inzake materieel recht van Islamitische rechtbanken. Het doel van deze wetshervorming is om sancties op te kunnen leggen aan stellen die hun huwelijk niet laten registreren. Deze hervorming heeft een openbaar debat op gang gebracht en sommige Islamitische groeperingen hebben de bevolking aangezet zich hiertegen te verzetten. Het resultaat is dat de hervorming in een impasse is geraakt.

Ondanks deze spanningen is de overheid nog steeds vastbesloten om het Islamitische huwelijk beter onder controle te brengen, met als doel om de rechten van vrouwen en kinderen te beschermen. Recente rechtsontwikkelingen laten zien dat de rechterlijke macht en het bestuur hier beide een rol in spelen. Hierbij draait het niet langer om de religieuze en wettelijke geldigheid van een huwelijk, maar is het accent verschoven naar de gevolgen van huwelijksregistratie voor de rechten van burgers. In mijn proefschrift benoem ik deze nieuwe richting als 'bevordering van burgerrechten'.

Een belangrijk aspect is de juridische status van kinderen die buiten een huwelijk geboren worden. Door rechterlijke uitspraken die zich beroepen op de Grondwet kunnen buitenechtelijke kinderen door de vader erkend worden als er voldoende bewijs is dat zij bloedverwantschap met hem hebben, een beslissing die rechtstreeks indruist tegen het klassieke Islamitische recht. De overheid heeft zich ook serieus beziggehouden met de consequenties van een niet-geregistreerd huwelijk voor de registratie van een kind. Deze inspanningen hebben geleid tot het ontwerpen van nieuw beleid, namelijk 'brieven van absolute verantwoordelijkheid' (*surat pertanggungjawaban mutlak*) die de religieuze geldigheid van het huwelijk bewijzen, en daarmee de officiële status van het kind.

In het tweede hoofdstuk wordt een tweede reeks onderzoeksbevindingen uiteengezet die betrekking hebben op de bureaucrativering van het huwelijk. Deze gaan over de bureaucratische hervormingen binnen het Kantor Urusan Agama (KUA, Bureau voor Religieuze Zaken). Deze instantie houdt zich bezig met de registratie van het Islamitische huwelijk. De eerste hervorming houdt verband met een incident in Oost-Java. Hierbij werd een

penghulu (hoofd van de KUA) beschuldigd van corruptie, enkel en alleen omdat hij de gebruikelijke, maar buitenwettelijke, kosten registreerde die hij had geïnd voor het uitvoeren van huwelijksceremonies buiten een officiële trouwlocatie van de overheid (*nikah bedolan*). Om dit probleem op te lossen heeft het Ministerie van Religieuze Zaken (MoRA) nu gedifferentieerde tarieven ingevoerd voor *nikah kantor* (huwelijksvoltrekking op een officiële trouwlocatie) en *nikah bedolan*. *Nikah kantor* is gratis omdat een huwelijksakte op dezelfde manier wordt behandeld als andere documenten betreffende burgerzaken. Voor *nikah bedolan* moet men Rp. 600,000- betalen ter vervanging van de betwiste informele betaling om de kosten van de *penghulu* te vergoeden.

Het geschil over de buitenwettelijke betaling is echter nog niet naar behoren opgelost omdat de kwestie gerelateerd is aan de positie van de *modin*. Deze treedt op als PPPN of P3N (*Pembantu Petugas Pencatat Nikah*), assistent van de *penghulu*, maar heeft nu geen officiële positie meer. De tweede hervorming is namelijk de afschaffing van de P3N. De afschaffing van de P3N heeft weinig problemen opgeleverd in een stedelijke gemeenschap als Yogyakarta waar de afhankelijkheid van de *modin* niet bijzonder groot was, maar in rurale gebieden zoals Pasuruan is de afschaffing een probleem. Door een *modin* te betrekken bij de huwelijksceremonie accepteert men de combinatie van het religieuze aspect van de huwelijksceremonie en het administratieve aspect van de registratie van het huwelijk. Zonder *modin* willen veel paren hun huwelijk niet registreren.

De laatste hervorming betreft het opnemen van de registratie van het huwelijk in de gemeentelijke basisadministratie. Dit heeft echter nieuwe problemen gecreëerd. Overheidsambtenaren zijn namelijk waarschijnlijk niet langer bereid tot onderhandeling als de bruid volgens de wet minderjarig is. Het systeem maakt voor de berekening van de leeftijd gebruik van gegevens die onder één identificatienummer (NIK, *Nomor Induk Kependudukan*) zijn opgeslagen. Als de leeftijd van de bruid niet overeenstemt met de wettelijk vereiste leeftijd, wordt de registratie automatisch afgewezen door het systeem. In zo'n geval kunnen *modin* behulpzaam zijn om een oplossing te bieden: zij kunnen een religieus huwelijk voltrekken met

uitgestelde registratie. Het huwelijk wordt dan pas geregistreerd als de betrokkenen de wettelijk vereiste minimumleeftijd voor het sluiten van een huwelijk hebben bereikt.

Dit alles laat zien dat de hervormingspogingen van de overheid de betekenis van informaliteit in de toepassing van het overheidsrecht scherper in beeld hebben gebracht. Deze informaliteit is van belang omdat het een uitweg biedt voor mensen in de vorm van een compromis tussen het religieuze recht, die belangrijk zijn voor mensen, en het statelijk recht, dat nog steeds vaak ver van hen af staan. Informele actoren helpen (gewone) mensen om de religieuze gewoonten met betrekking tot het huwelijk na te leven en daarnaast ook erkenning van het huwelijk door de staat te verkrijgen. Op het niveau van de centrale staat wordt deze informele weg echter afgekeurd omdat dit indruist tegen de ideeën van de overheid over het instellen van 'zuiver' bestuur.

De centrale positie die *modin*, en religieuze leiders in het algemeen, innemen is goed te verklaren uit de toegenomen invloed van de Islam op het sociale leven van de bewoners van Pasuruan. In hoofdstuk drie wordt uiteengezet dat de bevolking van Pasuruan voor het merendeel door moslimgemeenschappen wordt gevormd die in het algemeen de traditionele islam van Nahdlatul Ulama volgen. Deze religieuze oriëntatie wordt versterkt door het feit dat de historische wortels van veel inwoners van Pasuruan op het eiland Madura liggen. Deze migranten hebben de Javaanse cultuur geassimileerd, wat heeft geleid tot een tot een aparte subcultuur die *pedalungan* of *pendhalungan* wordt genoemd. *Pedalungan* is gebaseerd op patroon-cliënt relaties waarin *kyai* of de leiders van *pesantren* de rol van patroon (beschermheer) op zich nemen. Het streven naar handhaving van Islamitische tradities en de sterk geïnstitutionaliseerde gehoorzaamheid aan religieuze leiders (*kyai*) hebben de relatie tussen godsdienst en staat gecompliceerd. Deze sociale configuratie lijkt ook de politiek te hebben geïnfiltrerd en beïnvloed.

Tevens heeft Summersari, het gebied in Pasuruan waar ik mijn veldwerk heb uitgevoerd, te kampen met diverse sociale problemen. Armoede en een neiging om af te zien van deelname aan het formele onderwijs zijn de belangrijkste problemen. Deze vermijding van het

gevestigde formele onderwijssysteem heeft geleid tot een centrale positie van de zogenaamde *pesantren*. *Pesantren* bieden een alternatief onderwijssysteem dat wordt gezien als passend voor de opleidingsbehoeften van de bevolking, omdat ze niet alleen de kennis bieden die nodig is om maatschappelijk te functioneren, maar studenten ook onderwijzen in religie en karaktervorming. Toch waait in het laatste decennium de wind van verandering ook hier. *Pesantren* hebben hun onderwijsprogramma's uitgebreid om in te spelen op de nieuwe ambities; ze houden zich nu meer bezig met algemene kennis en praktische vaardigheden. Dit komt overeen met de ontwikkeling op nationaal niveau, waar bij Islamitische scholen een groeiende tendens zichtbaar is om open te staan voor verandering.

In de vierde reeks onderzoeksbevindingen, die in het vierde en vijfde hoofdstuk van dit proefschrift worden besproken, staan twee punten centraal: de gewoonten rond het huwelijk in een rurale samenleving, en het functioneren van de ambtelijke organisatie belast met de huwelijksregistratie.

In het vierde hoofdstuk komt naar voren dat het huwelijk in de ogen van de bevolking van Pasuruan, net als in die van veel anderen in Indonesië, een puur religieuze zaak is. Het is een heilige ceremonie en mensen hechten zeer veel waarde aan de betrokkenheid van de religieuze autoriteiten bij een huwelijk – veel meer dan dat ze zich bezighouden met de betrokkenheid van de staat. Ondanks de homogene traditie van de Islam in deze regio, kwam ik toch als het ging om de selectie van huwelijkspartners verschillen tegen. Deze hadden betrekking op de 'agency' van de betrokken personen, de culturele normen en de sociale structuur. Het is belangrijk om op te merken dat in alle sociale klassen de ideeën over een ideale echtgeno(o)t(e) zijn gevormd door de opvattingen binnen de traditionele Islam. Deze ideeën omvatten ook het behoud van kuisheid (*kesucian*) en het respecteren van de regels (*apik*). *Pesantren* (godsdiensscholen) spelen een belangrijke rol in het behouden van deze op *fiqh* gebaseerde opvattingen over het huwelijk. Het zijn van *Santri* (student van *pesantren*) wordt gezien als een garantie voor de maagdelijkheid en een hoge morele standaard van een meisje.

De onderhandeling over deze ideeën is afhankelijk van de rol van de *pengarep* (traditionele huwelijksmakelaar). Zijn bemiddeling tussen de betrokken families is vooral belangrijk voor families van wie de dochters zijn opgevoed in *pesantren*. Deze meisjes hebben beperkte zeggenschap en weinig speelruimte bij het vinden van een toekomstige echtgenoot. Het zijn de ouders (en niet altijd de vader) die beslissen wanneer en met wie een meisje gaat trouwen en gearrangeerde huwelijken zijn nog steeds heel gebruikelijk. In deze situatie komt het huwelijk tot stand op een soort marktplaats, waarbij een *pengarep* noodzakelijk is om de verwachtingen van de ouders te ‘managen’.

Een andere centrale actor bij het sluiten van een huwelijk is de *kyai*. De praktijk van de huwelijksvoltrekking in Pasuruan laat zien hoe belangrijk deze is bij de vastlegging van een wettelijke, op de Islam gebaseerde, regel om de seksuele moraal te waarborgen. Dit is een gevoelige kwestie, omdat beslissingen gebaseerd op deze regels soms botsen met de regels van het statelijke recht. Het richtsnoer is vooral ‘schade voorkomen’, dat wil zeggen geen buitenechtelijke seks en ongewenste zwangerschap. Verschillen van inzicht in traditionele *figh* doctrines zijn belangrijk voor het construeren van een juridische redenering van de *kyai* die beantwoordt aan de belangen van de betrokken personen. Vanuit sociaal perspectief is het religieuze huwelijk een effectieve manier om problemen aan te pakken die voortkomen uit het verenigen van religieuze moraal en vrouwelijke seksualiteit, als het statelijke recht die mogelijkheid niet biedt.

In hoofdstuk vijf wordt beschreven hoe de bureaucratie rond de huwelijksregistratie werkt. Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van een voortdurende bemoeienis van religieuze leiders met (re)organisatie van de KUA. Vanwege het gezag dat ze in de gemeenschap hebben kan de KUA hen niet negeren maar moet compromissen met ze sluiten; als ze dit niet doen verliezen *penghulu* hun invloed. Medewerkers met een flexibel contract bij de KUA, vaak afkomstig uit de lokale gemeenschap, spelen vaak een belangrijke rol in het overbruggen van de afstand tussen *penghulu* en de lokale bevolking.

In Pasuruan wordt de huwelijksregistratie door de bevolking beschouwd als een commerciële kwestie. Hun redenering is

eenvoudig: de staat zorgt voor erkenning in de vorm van een huwelijksakte en om dit document te verkrijgen moet je een geldsom betalen. Dit maakt het lastig voor *penghulu* om bepaalde overheidswetgeving uit te voeren, bijvoorbeeld de regels die een onderscheid maken tussen *nikah kantor* en *nikah bedolan*. Voordat dit beleid van kracht werd, werden bijna alle huwelijksceremonies bij de familie thuis voltrokken (*nikah bedolan*). De nieuwe regels hebben *nikah bedolan* veel duurder gemaakt is, waarmee de overheid burgers onder druk zet om de huwelijksceremonie in een trouwlocatie van de overheid te houden en burgers op die manier volledig afhankelijk te maken van overheidsdiensten. Veel burgers trekken zich hier echter weinig van aan en proberen door onderhandeling over de regels toch hun voorkeur te realiseren.

De meest gebruikelijke oplossing om wel een *nikah bedolan* te houden maar er niet veel geld aan uit te geven is *akad dua kali* (tweevoudige huwelijksceremonies). De eerste huwelijksceremonie, die thuis wordt gehouden, is die waarin huwelijksparen aan hun religieuze verplichtingen kunnen voldoen terwijl de tweede huwelijksceremonie uitsluitend vanwege de registratie bij de KUA wordt gehouden. Als bemiddelaars tussen staat en samenleving vervullen *modin* hierbij een belangrijke rol. Zij hebben ook een religieuze argumentatie geconstrueerd om de keuze van de betrokkenen te rechtvaardigen. Dit is de idee dat de tweede huwelijksceremonie (de *nikah kantor*) een *ta'kid al-nikāh* is, het bevestigen van de *nikah bedolan*. Zij hebben deze nieuwe juridische regel ook in het leven geroepen om hun bemiddelende rol in stand te kunnen houden.

De laatste reeks onderzoeksbevindingen, die in het zesde hoofdstuk beschreven wordt, betreft het proces van legalisatie van niet-geregistreerde huwelijken. De vraag is hoe men omgaat met een niet-geregistreerd huwelijk, dat wil zeggen een huwelijk dat is gesloten volgens de religieuze voorschriften maar dat niet is geregistreerd bij de KUA. De reden voor legalisering heeft een 'emic' oorzaak, namelijk de noodzaak (*kebutuhan*) om vereiste juridische documenten te verkrijgen zoals huwelijks- of geboorteakten met vermelding van de namen van beide ouders. De KHI bepaalt dat niet-

geregistreerde huwelijken kunnen worden gelegaliseerd door het proces van *isbat nikah* te volgen bij Islamitische rechtbanken. *Isbat nikah* is de enige formeel beschikbare procedure om niet-geregistreerde huwelijken met terugwerkende kracht te legaliseren.

In praktijk hebben betrokkenen echter nog een andere mogelijkheid om hun niet-geregistreerde huwelijk te legaliseren. In plaats van naar de Islamitische rechtbank te gaan, kunnen zij zich wenden tot een *penghulu* om hun huwelijk te registreren in het kantoor van de KUA. De keuze tussen *isbat nikah* bij de Islamitische rechtbank of het registreren van het huwelijk bij de KUA hangt af van wat de betreffende paren precies willen bereiken. *Isbat nikah* is alleen van belang voor mensen die hun niet-geregistreerde huwelijk willen laten legaliseren om een geboorteakte voor hun kinderen te verkrijgen die beide ouders vermeldt. Als zij hun niet-geregistreerde huwelijk slechts willen laten legaliseren om een huwelijksakte te verkrijgen, gaan zij niet naar de islamitische rechtbank maar roepen de hulp in van een *penghulu*. De *penghulu* van de KUA werken hier doorgaans aan mee, hoewel zij weten dat dit in strijd is met de wet.

We zien dus dat instanties die betrokken zijn bij de huwelijksregistratie, de rechters van de Islamitische rechtbanken en de *penghulu* van de KUA, zich ervan bewust zijn dat de juridische regel die de wettelijke registratie van huwelijken verplicht stelt niet vanzelf wordt nageleefd. Veel Indonesiërs geven nog steeds prioriteit aan de religieuze geldigheid van hun huwelijk en maken zich geen grote zorgen over de geldigheid van hun huwelijk volgens het statelijk recht. Zij zijn alleen bereid zich aan het statelijke recht te houden wanneer zij diensten van de overheid nodig hebben. Om met deze situatie om te gaan passen rechters de *isbat nikah* zo toe dat zij burgers helpen om aan de eisen van dat statelijke recht te voldoen. *Penghulu* van de KUA gaan nog een stap verder en overtreden bewust de wet om burgers te helpen. Deze uitvoeringspraktijken zijn echter essentieel om burgers binnen het bereik van de staat te houden.

De hervorming van de huwelijkswetten was bedoeld om de controle van de overheid op de huwelijkspraktijken te versterken en het staatsgezag te bevorderen. Het uitroeien van alle vormen van informaliteit was hier een onderdeel van. De centrale overheid

veronderstelt dat de lagere bestuursniveaus in staat zijn om een directe relatie op te bouwen met de lokale burgers, zonder de noodzaak tot bemiddeling van tussenpersonen. In de praktijk werkt dit dus niet zo. Voor een effectieve huwelijksregistratie zijn deze tussenpersonen nodig, vooral in gemeenschappen waar religieuze leiders veel respect genieten. In deze gemeenschappen heeft huwelijksregistratie twee onlosmakelijk met elkaar verbonden dimensies. Ten eerste is de huwelijksregistratie een zuiver administratieve zaak. De tweede dimensie betreft de aspecten die verband houden met de religieuze geldigheid van een huwelijk en de correcte uitvoering van een huwelijksceremonie. Sommige *penghulu* (die de staat vertegenwoordigen) beschikken niet over de religieuze legitimiteit om de tweede dimensie naar behoren uit te voeren. Vanuit de traditie hebben *modin* die legitimiteit wel en vervullen ze daarmee een essentiële rol in het verbinden van staat en maatschappij.

Hoewel deze onderzoeksbevindingen lijken te wijzen op een concurrentiestrijd tussen de staat en lokale religieuze leiders, wil ik benadrukken dat de relatie tussen staat en religie met betrekking tot het islamitische huwelijk – in ieder geval in Pasuruan – een kwestie is van wederzijdse aanpassing. Religieuze leiders staan open voor interventie van de staat in het huwelijksrecht zolang deze beperkt blijft tot registratie van het huwelijk. Tegelijkertijd is de lokale bevolking steeds meer geneigd om huwelijken te laten registreren, omdat zij daardoor toegang krijgen tot overheidsdiensten. Allicht is er een kleine groep religieuze leiders die zich verzet tegen het statelijke recht, in het bijzonder degenen die de democratische grondslag van de natiestaat niet aanvaarden en het idee van een staat naar Islamitisch recht propageren. De grote meerderheid kan echter een zekere mate van inmenging in het Islamitische huwelijk door de staat accepteren indien aan twee voorwaarden wordt voldaan.

Ten eerste mag de staat de grondbeginselen van de Sharia niet in twijfel trekken of regels invoeren die volgens de klassieke opvattingen van de Sharia ontoelaatbaar zijn, zoals het toestaan van een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht of een algeheel verbod op polygynie. Dit is in Indonesië echter nauwelijks aan de orde aangezien er bij wetsvormingen door de staat in ruime mate rekening wordt

gehouden met wat geoorloofd en ongeoorloofd is volgens de gangbare opvattingen van de Sharia.

Ten tweede wordt, wanneer het staatsrecht te rigide is om met bepaalde sociale en religieuze praktijken om te gaan, het religieuze recht toegepast. In de ogen van de lokale bevolking is het religieuze recht een beter toegankelijk en meer aanvaardbaar instrument om met problemen om te gaan op het gebied van de seksuele moraal, zoals *zina* (buitenechtelijke seksuele relaties) of tienerzwangerschappen. Daarom geeft men prioriteit aan de religieuze geldigheid van een huwelijk boven de geldigheid volgens het statelijke recht.

Verder zien we een voortdurend proces van uitbreiding van het statelijke recht in de Indonesische samenleving. In plaats van de huwelijkswet inhoudelijk te hervormen, wat alleen maar tot debatten en controverses zou leiden, heeft de regering nu de 'bevordering van burgerrechten' gekozen om praktijken met betrekking tot het huwelijk te controleren. Deze benadering van burgerrechten is nuttig om mensen in de richting van het juridische kader van de staat te bewegen. Om de vereiste juridische documenten te verkrijgen, hebben betrokkenen geen andere keuze dan hun huwelijk te legaliseren conform het statelijke recht.

Zolang het dualisme tussen religieuze geldigheid en wettelijke geldigheid een belangrijk punt blijft, zullen veel huwelijken ongeregistreerd blijven. Bovendien probeert de centrale overheid alle vormen van informaliteit uit de statelijke procedures te verwijderen. Hoewel de overheid officieel de bevoegdheid tot informeel handelen heeft ontnomen aan huwelijksfunctionarissen, blijkt het in de praktijk vrijwel onmogelijk om informele bemiddeling door deze laatsten in te perken. Zo laat dit onderzoek ook zien dat zowel rechters van Islamitische rechtbanken als *penghulu* van de KUA zich flexibel opstellen ten opzichte van de statelijke regels rond het huwelijk. In bepaalde gevallen zijn *penghulu* bereid om de regels te omzeilen terwijl rechters bereid zijn om hun juridische beoordelingsvrijheid aan te wenden om een huwelijk door de staat te laten erkennen. Deze situatie heeft geleid tot een voortdurend rechtspluralisme binnen de staat. De bereidwilligheid van overheidsambtenaren om de wettelijke regels in sommige gevallen niet te star toe te passen, is van essentieel

belang om het functioneren van het statelijke recht te waarborgen, hetgeen bevorderlijk is voor de algehele rechtsontwikkeling in Indonesië.