TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERAN INSPEKTORAT KABUPATEN BOJONEGORO DALAM PEMBINAAN PRA PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL PEMERINTAHAN KABUPATEN BOJONEGORO

SKRIPSI

Oleh:

Desta Ayuna Widwiyani

NIM C71214070

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Jurusan Hukum Perdata

Prodi Hukum Keluarga

Surabaya

2018

TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERAN INSPEKTORAT KABUPATEN BOJONEGORO DALAM PEMBINAAN PRA PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL PEMERINTAHAN KABUPATEN BOJONEGORO

SKRIPSI

Diajukan kepada

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan

Dalam Menyelesaikan Program Sarjana Strata Satu

Ilmu Syariah dan Hukum

Oleh:

Desta Ayuna Widwiyani

NIM C71214070

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Jurusan Hukum Perdata

Prodi Hukum Keluarga

Surabaya

2018

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama	: DESTA AYUNA WIDWIYANI
NIM	: C71214070
Fakultas/Jurusan	: Syariah dan Hukum/Hukum Perdata Islam
E-mail address	: destayunaw@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
■ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERAN INSPEKTORAT KABUPATEN BOJONEGORO DALAM PEMBINAAN PRA PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL PEMERINTAHAN KABUPATEN BOJONEGORO

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 03 Mei 2018

Penulis

(Desta Ayuna Widwiyani)

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama	:	Desta Ayuna Widwiyani
NIM	:	C71214070
Fakultas/Jurusan/Prodi	:	Syariah dan Hukum/Hukum Perdata Islam/Hukum Keluarga
Judul Skripsi	:	Tinjauan Hukum Islam terhadap Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam Pembinaan Pra-Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya penulis sendiri kecuali pada bagian-bagian yang telah dirujuk sumbernya

Surabaya, 22 Maret 2018

Saya yang menyatakan,

Desta Ayuna Widwiyani
NIM. C71214070

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dalam hal ini menerangkan bahwa skripsi yang ditulis oleh Desta Ayuna Widwiyani NIM. C71214070 ini telah diperiksa dan disetujui untuk di munaqasahkan.

Surabaya, 22 Maret 2018
Pembimbing,

Dra. Hj. Siti Dalilah Candrawati, M.Ag
NIP. 196006201989032001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Desta Ayuna Widwiyani NIM. C71214070 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultah Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Rabu tanggal 25 April 2018, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syariah dan Hukum.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I	Penguji II
Dra. Siti Dalilah Candrawati, M.Ag	Dra. Muflikhatul Khoiroh, M.Ag
NIP.196006201989032001	NIP.197004161995032002
Penguji III	**Penguji IV**
Siti Rumilah, S.Pd., M.Pd	Zakiyatul Ulya, M.H.I
NIP.197607122007102005	NIP.199007122015032008

Surabaya, 03 Mei 2018

Mengesahkan,

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Dekan,

Prof. Dr. H. Sahid HM., M.Ag., M.H

NIP. 196803091996031002

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian lapangan (*field research*) dengan judul "Tinjauan Hukum Islam terhadap peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam Pembinaan Pra Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro", yang ditulis untuk menjawab pertanyaan tentang Bagaimana peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam Pembinaan Pra-Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro? dan bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam Pembinaan Pra-Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro?

Data penelitian dihimpun dengan dua teknik, yakni wawancara dan dokumentasi. Hasil data yang telah dihimpun kemudian diolah dengan teknik *editing* dan *organizing* untuk selanjutnya dianalisis menggunakan teknik deskriptif analisis dengan pola pikir induktif.

Hasil penelitian menyimpulkan: *pertama,* pembinaan pra perceraian yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro terkait merupakan penerapan atas PP No. 10 tahun 1983 *jo* PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian. Selain itu, pembinaan yang dilakukan juga merupakan upaya perdamaian yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan Kabupaten Bojonegoro untuk menekan angka perceraian yang setiap tahun selalu meningkat. Dalam melakukan pembinaan, Inspektorat Kabupaten Bojonegoro memiliki tim khusus yang akan menjadi pembina dalam pembinaan pra perceraian. Tim khusus tersebut memiliki 3 peran, yakni: fasilitator, komunikator, dan mediator atau penengah; *kedua*, dalam hukum Islam peran yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam pembinaan pra perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil sejalan dengan konsep *shulh* (upaya perdamaian) yang diusung oleh lembaga tahkim. Selain itu, upaya perdamaian tersebut sesuai dengan kaidah menolak kerusakan itu lebih diutamakan daripada menarik maslahat karena merupakan salah satu jalan untuk mewujudkan kemaslahatan di kehidupan Pegawai Negeri Sipil, dan sekaligus mencegah kemafsadatan yang akan terjadi akibat perceraian.

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka: *pertama*, bagi Pegawai Negeri Sipil yang memiliki keinginan untuk cerai dapat lebih kooperatif dengan mengikuti prosedur yang telah ditentukan dalam PP No. 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian; *kedua*, bagi Inspektorat Kabupaten Bojonegoro diharapkan lebih maksimal dalam melaksanakan perannya sebagai pembina agar angka perceraian yang terjadi di kalangan Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro dapat diminamilisir; *ketiga*, mahasiswa program studi Hukum Keluarga hendaknya lebih mempelajari pembahasan mengenai perceraian Pegawai Negeri Sipil karena masih jarang untuk diteliti.

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

DAFTAR ISI

Halaman

SAMPUL DALAM i
PERNYATAAN KEASLIAN ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING iii
PENGESAHAN iv
ABSTRAK v
DAFTAR ISI ix
DAFTAR TABEL xii
BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah 7
C. Rumusan Masalah 9
D. Kajian Pustaka 9
E. Tujuan Penelitian 10
F. Kegunaan Hasil Penelitian 11
G. Definisi Operasional 12
H. Metode Penelitian 13
I. Sistematika Pembahasan 19
BAB II PERAN LEMBAGA TAHKIM DALAM MENYELESAIKAN PERSOALAN PERCERAIAN 20
A. Sejarah dan Perkembangan Lembaga Tahkim 20
1. Sejarah Lembaga Tahkim dan Perkembangannya di Indonesia 20

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

2. Pengertian Lembaga Tahkim 25
3. Dasar Hukum Lembaga Tahkim 27
4. Pengangkatan dan Syarat *Hakam* menurut Islam dan Undang-Undang..... 30
B. Tugas dan Wewenang Tahkim 35
C. Peran Lembaga Tahkim dalam Problematika Perceraian 38
D. *Maṣlaḥah Mursalah* terhadap Peran Lembaga Tahkim..... 41
BAB III PERAN INSPEKTORAT KABUPATEN BOJONEGORO DALAM PEMBINAAN PRA PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL PEMERINTAHAN KABUPATEN BOJONEGORO..... 45
A. Gambaran Umum dan Wilayah Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro..... 45
1. Letak dan Kondisi Geografis..... 45
2. Deskripsi Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro 46
3. Visi dan Misi Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro..... 48
4. Statistik Jumlah Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro..... 49
B. Deskripsi tentang Inspektorat Kabupaten Bojonegoro..... 50
C. Alur Pengajuan Izin Cerai, Pemeriksaan dan Pembinaan di Inspektorat Kabupaten Bojonegoro 54
D. Jumlah Perkara Perceraian Pegawai Negeri Sipil yang ditangani oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro..... 60
E. Faktor-Faktor Penyebab Pengajuan Izin Cerai oleh PegawaI Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro..... 64
F. Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro terhadap Pembinaan Pra Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro..... 65
BAB IV TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERAN INSPEKTORAT KABUPATEN BOJONEGORO DALAM

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

PEMBINAAN PRA-PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL PEMERINTAHAN KABUPATEN BOJONEGORO 68
A. Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam Pembinaan Pra-Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro..... 68
B. Tinjauan Hukum Islam terhadap Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam Pembinaan Pra-Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro 72
BAB V PENUTUP 78
A. Kesimpulan 78
B. Saran 79
DAFTAR PUSTAKA 80
LAMPIRAN

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

DAFTAR TABEL

Tabel Halaman

1.1 Statistik Jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro Per Juni 2017 50

2.1 Struktur Organisasi Inspektorat Kabupaten Bojonegoro 52

3.1 Alur Pengajuan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bojonegoro 56

4.1 Jumlah Perkara Pembinaan yang ditangani oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro tahun 2014-2017.....62

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

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan merupakan langkah istimewa untuk menyatukan kedua insan yang saling mencintai. Dalam bahasa Arab perkawinan disebut dengan نكاح yang artinya bersetubuh atau kawin, sedangkan dalam bahasa Indonesia kawin memiliki arti membentuk keluarga dengan lawan jenis; bersuami atau beristri; menikah.[1] Perkawinan merupakan institusi yang sangat penting dalam masyarakat. Eksistensi institusi ini adalah melegalkan hubungan hukum antara seorang laki-laki dan wanita.[2] Perkawinan adalah perihal yang sangat mulia dan sangat istimewa baik dalam pandangan hukum Islam ataupun hukum nasional. Salah satu contoh adalah adanya keberadaan peraturan khusus tentang perkawinan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang dimuat dalam Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.

Perkawinan suatu cara yang dipilih Allah sebagai jalan bagi manusia untuk beranak, berkembang biak, dan kelestarian hidupnya. Setelah masing masing pasangan siap melakukan peranannya yang positif dalam mewujudkan

---

[1] Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan RI Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Kawin", dalam https://kbbi.web.id/kawin, diakses pada 21 September 2017.

[2] Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional,* cet.1 (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), 99-100.

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

tujuan perkawinan.[3] Tujuan perkawinan yang dimaksud telah di syariatkan oleh Allah Swt dalam firman-Nya QS ar-Rum ayat 21 dibawah ini:

وَمِن ءَايَٰتِهِۦٓ أَن خَلَقَ لَكُم مِّن أَنفُسِكُم أَزۡوَٰجا لِّتَسۡكُنُوٓاْ إِلَيۡهَا وَجَعَلَ بَيۡنَكُم مَّوَدَّةً وَرَحۡمَةً إِنَّ فِي ذَٰلِكَ لَأٓيَٰتٖ لِّقَوۡمٖ يَتَفَكَّرُونَ ٢١

> "Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir".[4]

Sebuah pernikahan tentunya juga memiliki tujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakīnah, mawaddah, dan raḥmah*[5] seperti yang terkandung dalam arti ayat al-Qur'an diatas. Pernikahan juga disebut dengan akad yang kuat atau *Mīthsāqān Ghaliẓān* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya juga merupakan sebuah ibadah.

Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengatur secara khusus mengenai perkawinan, menjelaskan pengertian perkawinan dalam pasal 1 yakni sebagai ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.[6]

Pada dasarnya perkawinan itu dilakukan untuk waktu selamanya sampai matinya salah seorang suami isteri. Inilah sebenarnya yang

---

[3] Abdul Kholiq Syafa'at, *Hukum Keluarga Islam* (Surabaya: UINSA Pers, 2014), 7.

[4] Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Bandung: CV. Penerbit Diponegoro, 2003), 305.

[5] Kompilasi Hukum Islam.

[6] Pasal 1 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.

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

dikehendaki agama Islam.[7] Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Perkawinan, bahwa perkawinan bertujuan untuk membentuk keluarganya yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini berarti bahwa perkawinan: (1) berlangsung seumur hidup, (2) cerai diperlukan syarat-syarat yang ketat dan merupakan jalan terakhir, dan (3) suami isteri membantu untuk mengembangkan diri.[8]

Pernikahan adalah sebuah langkah yang menyatukan dua belah jiwa yang berbeda dalam sebuah kehidupan rumah tangga. Sebuah kehidupan rumah tangga yang dijalani pun tentunya tidak selalu berjalan mulus. Seringkali terdapat permasalahan-permasalahn kecil yang justru menjadikan rumah tangga kuat dan saling memahami antar pasangan, namun tidak jarang permasalahan yang muncul justru menjadikan kapal rumah tangga tersebut bermuara pada kata perceraian.

Suatu perkawinan dapat putus dan berakhir karena beberapa hal, karena terjadinya talak yang dijatuhkan oleh suami terhadap istrinya atau karena sebab-sebab lain.[9] Perceraian dalam bahasa Arab dikenal dengan istilah خلع yang artinya melepaskan, sedangkan dalam al-Qur'an istilah perceraian biasa dikenal dengan kata طلاق yang artinya memutus. Kedua kata tersebut memilik tujuan yang sama yakni memutus sebuah ikatan atau akad yang telah terjadi, yaitu akad pernikahan. Perceraian adalah tindakan halal yang sangat dibenci oleh Allah Swt, karena perceraian adalah langkah paling

---

[7] Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia,* cet. 3 (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), 190.
[8] Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata dalam…*, 108-109.
[9] Abdul Rahman Ghozali, *Fiqh Munakahat* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), 191.

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

terakhir untuk menyelesaikan sebuah perkara rumah tangga. Dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974, sebuah perkawinan dapat dikatakan putus karena adanya 3 hal,[10] yakni: 1. Kematian, 2. Perceraian, dan 3. Putusan Pengadilan

Terdapat cara yang dapat dilakukan untuk menyatukan rumah tangga yang retak tanpa harus berada di peradilan, yakni dengan menunjuk salah seorang dari keluarga baik dari pihak suami atau dari pihak isteri atau dari kedua belah pihak untuk menjadi penengah sekaligus juru damai. Dalam ajaran Islam upaya perdamaian dengan bantuan seorang sebagai juru damai dikenal dengan istilah tahkim.

Putusnya perkawinan sebab perceraian pun mengintai rumah tangga Pegawai Negeri Sipil, demikian halnya Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bojonegoro. Sejatinya, Pemerintah telah memberikan upaya untuk mengatur kesejahteraan kehidupan rumah tangga Pegawai Negeri Sipil dan menjaga keharmonisan rumah tangga mereka melalui keberadaan PP No. 10 tahun 1983 *jo* PP No, 45 tahun 1990 tentang izin Perkawinan dan Perceraian. Mengingat Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah pelayan publik yang menjadikan dirinya sebagai tokoh yang penting di dalam tatanan struktur masyarakat. Hadirnya PP No. 10 tahun 1983 *jo* PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian diharapkan dapat memperkecil atau mempersukar perceraian Pegawai Negeri Sipil dengan memberikan beberapa alasan khusus bagi para pegawai yang akan mengajukan izin cerai. Namun, pada kenyataannya di Kabupaten Bojonegoro

[10] Pasal 38 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.

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

angka perceraian yang di lakukan oleh Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro terus meningkat dalam kurun waktu 2014 hingga 2017.

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Pasal 3 PP No. 10 tahun 1983 tentang izin Perkawinan dan Perceraian menjelaskan bahwa bagi setiap Pegawai Negeri Sipil yang ingin melakukan perceraian maka mereka wajib mengajukan izin kepada pejabat secara tertulis dan disertai alasan-alasan yang mendasar. Kemudian pasal 6 angka tiga (3) PP No. 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil menegaskan bahwa "sebelum mengambil keputusan, Pejabat berusaha lebih dahulu merukunkan kembali suami isteri yang bersangkutan dengan cara memanggil mereka secara langsung untuk diberi nasehat".[11]

Pembinaan yang wajib di ikuti oleh Pegawai Negeri Sipil di harapkan sebagai langkah untuk berdamai, sehingga dapat mengembalikan keharmonisan rumah tangga mereka. Pembinaan yang wajib diikuti akan di berikan oleh kepala instansi pemerintahan setelah di ajukannya izin cerai secara tertulis hingga yang terakhir pembinaan oleh Bupati sebagai kepala pemerintahan sekaligus pembinaan kepegawaian.

[11] Pasal 6 angka 3 PP No. 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

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

Pada pasal 1 huruf b PP No. 10 tahun 1983 tentang izin Perkawinan dan Perceraian menjelaskan bahwa Pejabat yang dimaksud adalah Pejabat adalah[12]: a. Menteri; b. Jaksa Agung; c. Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen; d. Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara; e. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I; f. Pimpinan Bank milik Negara; g. Pimpinan Badan Usaha milik Negara; h. Pimpinan Bank milik Daerah, dan; i. Pimpinan Badan Usaha milik Daerah.

Akan tetapi pada Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro memiliki kebijakan tersendiri dalam melakukan pembinaan pra perceraian yang akan dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil. Pada Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro peran pembinaan perceraian Pegawai Negeri Sipil dilimpahkan kepada Inspektorat Kabupaten Bojonegoro untuk memeriksa permohonan izin, memberikan pembinaan kepada kedua belah pihak yang berperkara hingga menentukan keputusan tentang pemberian izin perceraian tersebut. Seharusnya peran pembinaan tersebut dilakukan oleh Bupati selaku pejabat pembina kepegawaian tingkat Kabupaten/Kota.

Pembinaan yang di lakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro merupakan upaya perdamaian di luar persidangan, yang dalam hukum Islam kita kenal dengan istilah lembaga tahkim. Dimana menunjuk seseorang untuk menjadi *hakam* atau juru damai.

Pelaksanaan izin perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil memang tidak jarang diketahui oleh banyak orang, pun dalam Peraturan

[12] Pasal 1 huruf b PP No. 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

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

Pemerintah yang mengatur tentang izin perkawinan dan perceraian tidak dijelaskan secara detail dan terperinci. Mengenai seperti apa proses pengajuan izin, siapa saja yang terlibat dalam proses pembinaan izin cerai yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil seperti yang tercantum pada PP No. 10 tahun 1983 *jo* PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka peneliti merasa perlu untuk melakukan penelitian terkait permasalahan peran Inspektorat terhadap pembinaan pra perceraian yang seharusnya dilakukan oleh Bupati selaku pejabat pembina kepegawaian tingkat Kabupaten/Kota oleh karena judul dalam penelitian ini adalah "Tinjauan Hukum Islam terhadap Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam Pembinaan Pra Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro".

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti dapat mengidentifikasikan beberapa masalah yang dapat dibahas dalam penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Alur perkara pengajuan izin cerai Pegawai Negeri Sipil dan pemeriksaan izin cerai yang diajukan Pegawai Negeri Sipil
2. Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam pembinaan pra perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil

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

3. Jumlah perkara permbinaan pra perceraian yang ditangani oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro
4. Tinjauan Hukum Islam terhadap peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam membina Pegawai Negeri Sipil yang akan mengajukan cerai

Dengan pemaparan identifikasi masalah di atas, maka untuk pembatasan masalah dapat di jelaskan sebagai berikut:

1. Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam membina Pegawai Negeri Sipil yang akan mengajukan cerai.
2. Tinjauan Hukum Islam terhadap peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam membina Pegawai Negeri Sipil yang akan mengajukan cerai.

C. Rumusan Masalah

Dari batasan masalah tersebut di atas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam membina Pegawai Negeri Sipil yang akan mengajukan cerai?
2. Bagaimana tinjaun hukum Islam terhadap peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melaksanakan pembinaan pra-perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemkab Bojonegoro?

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

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka adalah hasil penelitian sebelumnya yang relevan yang bertujuan untuk menarik perbedaan yang terdapat pada penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. Melalui penelusuran data yang dilakukan terdapat beberapa hasil penelitian yang berhubungan dengan pemeriksaan dan pembinaan izin cerai Pegawai Negeri Sipil, diantaranya adalah:

Pertama, Skripsi saudara Ahmad Choiri pada tahun 2015 dengan judul *Analisis Yuridis Terhadap Putusan Pengadilan Agama Gresik No. 0977/Pdt.G/2013/PA/GS Tentang Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Pejabat. Skripsi* tersebut *membahas tentang perceraian Pegawai Negeri Sipil tanpa izin pejabat dengan hasil penelitian bahwa Pegawai Negeri Sipil yang tidak meminta izin cerai terhadap pejabat maka akan dikenai sanksi indisipliner pegawai tingkat berat*[13].

Kedua, Skripsi saudari Noeris Widiya Masita pada tahun 2015 dengan judul Analisis Yuridis Terhadap Alasan-Alasan Mengajukan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik. Skripsi UIN Sunan Ampel Surabaya. Skripsi ini membahas tentang alasan-alasan cerai yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil di Lingkup kantor Pemerintahan Gresik yang mana apabila seorang Pegawai Negeri Sipil ingin mengajukan izin cerai alasan-alasannya telah diatur dalam PP 10 tahun

[13] Ahmad Choiri, "Analisis Yuridis terhadap Putusan Pengadilan Agama Gresik No. 0977/Pdt.G/2013/PA/GS tentang Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Pejabat" (Skripsi--UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2015).

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

1983 tentang izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil serta merujuk pada UU No. 1 tentang Perkawinan[14].

Ketiga, Skripsi saudara Mohammad Furkon, pada tahun 2016 dengan judul Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kewajiban Memperoleh Izin Pejabat Dalam Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Pasal 3 (1) PP No. 8 / 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil). Skripsi UIN Sunan Ampel Surabaya[15].

Persamaan antara penelitian di atas dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah sama-sama membahas tentang perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil termasuk diantaranya Polisi dan TNI yang juga merupakan Pegawai Negeri Sipil. Namun titik perbedaan yang ada adalah penelitian yang peneliti lakukan memiliki penekanan terhadap pembinaan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro sebagai pejabat yang memiliki hak dan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan dan pembinaan.

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang peneliti paparkan, maka tujuan penelitian yang ingin peneliti capai *adalah* sebagai berikut:

---

[14] Noeris Widiya Masita, Analisis Yuridis Terhadap Alasan-Alasan Mengajukan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik" (*Skripsi--UIN Sunan Ampel, Surabaya,* 2015).

[15] Mohammad Furkon, *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kewajiban Memperoleh Izin Pejabat Dalam Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Pasal 3 (1) PP No. 8 / 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil) (Skripsi--UIN Sunan Ampel, Surabaya,* 2016).

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

1. Mengetahui peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam membina Pegawai Negeri Sipil yang akan mengajukan cerai gugat
2. Mengetahui tinjaun hukum Islam terhadap peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melaksanakan pembinaan pra-perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemkab Bojonegoro

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Dengan adanya penelitian ini peneliti tentunya memiliki harapan agar peneltian ini dapat bermanfaat bagi beberapa pihak antara lain:

1. Manfaat Teoretis

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu informasi mengenai fenomena perceraian yang terjadi di lingkungan Pegawai Negeri Sipil khususnya di wilayah Kabupaten Bojonegoro. Selain itu, penelitian ini diharapkan juga dapat menjadi salah satu informasi dan pengetahuan terkait proses pemeriksaan dan pembinaan terhadap perkara perceraian yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil. Baik dari peneliti maupun penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi penelitian dengan tema yang sama sekaligus dapat menjadi salah satu referensi.

2. Manfaat Praktis

   Hasil penelitian ini diharapan dapat menjadi satu bahan diskusi di kalangan mahasiswa Hukum Keluarga UIN Sunan Ampel Surabaya. Dan

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

diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian dengan tema yang sama.

G. Definisi Operasional

Skripsi dengan judul "Tinjauan Hukum Islam terhadap Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam Pembinaan Pra-Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro". Agar pembaca dapat memiliki kesamaan yang sama tentang judul dalam skripsi ini, maka peneliti akan memaparkan istilah kata kunci sebagai berikut:

1. Hukum Islam yang dimaksud dalam penelitian ini adalah teori tentang lembaga tahkim yang termasuk di dalamnya adalah ayat al-Quran dan hadist yang menjadi dasar hukum lembaga tahkim dan kaidah-kaidah fiqh tentang *maṣlaḥah mursalah.*
2. Pembinaan adalah langkah yang wajib ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil apabila ingin melakukan perkawinan atau perceraian. Akan tetapi lebih ditekankan pembinaan terhadap perkara perceraian.
3. Inspektorat Kabupaten Bojonegoro adalah lembaga pemerintahan yang memiliki wewenang khusus untuk melakukan pemeriksaan dan pembinaan pra perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro.
4. Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat

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

sebagai Pegawai secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan dan digaji sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur. Dalam skripsi ini yang dimaksud denga Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro adalah Pegawai Negeri Sipil yang bertugas di lingkup wilayah Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro.

H. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan *(field research)* yaitu penelitian yang langsung terjun ke lapangan.

1. Data yang dikumpulkan
   a. Data tentang perkara perceraian yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil di lingkup wilayah kerja Pemerintahan Kabupaten Bojongoro tahun 2014 hingga 2017
   b. Data tentang tugas, pokok, dan peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro
   c. Data tentang alur pemeriksaan dan pembinaan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro
   d. Data tentang pertimbangan Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam memutuskan permintaan izin cerai ditolak atau diterima
   e. Data tentang jumlah perkara perceraian yang diizinkan dan ditolak yang diterbitkan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro

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

2. Sumber Data

Sumber data yang dilakukan oleh peneliti terbagi menjadi dua, yakni:

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah data yang diperoleh melalui penelitian lapangan dan diperoleh langsung dari sumber asalnya dan belum diolah dan diuraikan oleh orang lain.[16] Sumber data primer yang dimaksud diperoleh dari peneliti terhadap yang bersangkutan:

1) Pejabat terkait:
   a) Kasubbag Umum dan Pegawai Inspektorat Kabupaten Bojonegoro
   b) Kasubbag Program dan Laporan Inspektorat Kabupaten Bojonegoro
   c) Staff Subbag Program dan Laporan Inspektorat Kabupaten Bojonegoro
   d) Kasubbid Pembinaan dan Disiplin BKPP Bojonegoro
   e) Kepala Bidang Pembinaan Karir dan Mutasi Aparatur Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Kabupaten Bojonegoro
2) Dokumen-dokumen diantaranya:
   a) Visi dan Misi Kabupaten Bojonegoro

[16] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), 141.

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

b) Statistik jumlah Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bojonegoro

c) Struktur Organisasi Inspektorat Kabupaten Bojonegoro

d) Data tentang perkara perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil di lingkup wilayah kerja Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro

e) Data tentang perkara perceraian yang diterima oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro

f) Data tentang perkara prceraian yang diizinkan dan di tolak oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro

b. Sumber Data Sekunder

Sumber sekunder yaitu sumber tambahan yang berupa peraturan perundang-undangan, buku, atau kitab, yang diperoleh dari bahan pustaka yang relevan atau yang berhubungan dengan judul penelitian,[17] sumber data sekunder yang digunakan peneliti dalam penelitian kali ini adalah:

1) Hasil dari wawancara dan dokumentasi data-data yang diperoleh dari sumber primer

2) Buku Profil Kabupaten Bojonegoro

3) Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Bojonegoro

[17] S. Nasution, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), 113.

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

4) Perbup No. 47 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Bojonegoro
5) Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1983 tentang izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan beberapa teknik untuk mengumulkan data yang terkait dengan judul penelitian, diantaranya sebagai berikut:

a. *Interview* (Wawancara)

Interview (wawancara) adalah salah satu cara untuk memperoleh data dari informan. Ada empat bentuk wawancara yakni, wawancara terstruktur, wawancara semi-terstuktur, wawancara tidak terstuktur, wawancara grup.[18] Dalam penelitian kali ini, bentuk wawancara yang peneliti lakukan adalah wawancara tidak terstuktur, yakni wawancara yang dilakukan dengan cara lebih terbuka, karena pewawancara tidak terpaku pada pedoman wawancara saja, pewawancara dapat improvisasi dan responden juga dapat lebih leluasa untuk memberikan jawaban dan komunikasi terjalin aktif karena kedua belah pihak saling aktif[19].

[18] Zulkarnaen Suleman, *Metode Penelitian Hukum Islam Penuntun Praktis untuk Penelitian Skripsi dan Tesis* (Yogyakarta: Mitra Pustaka, 2013), 167.
[19] Ibid., 168.

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

Wawancara dilakukan terhadap pejabat yang bertugas dan berperan langsung dalam pembinaan pra perceraian Pegawai Negeri Sipil.

b. Dokumentasi

Metode pengumpulan data yang diperoleh dari buku, dokumen, peraturan dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah penelitian.[20] Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan data yang bekaitan dengan peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melakukan pembinaan pra perceraian pada Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bojonegoro

4. Teknik Pengolahan data

Setelah semua data-data yang diperlukan terkumpul, kemudian peneliti menggunakan teknik-teknik dibawah ini untuk mengolah data:[21]

a. *Editing*: langkah awal yang harus di lakukan adalah memeriksa data-data yang telah dikumpulkan, lalu menyaring data mana yang akan digunakan terkait dengan pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan izin cerai, termasuk di dalamnya mengenai alur pelaksanaan pembinaannya.

b. *Organizing*: selanjutnya organizing data atau mengorganisir data yaitu mengatur dan menyusun data yang diperoleh dari Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dan Badan Kepegawaian Pendidikan dan

[20] Tatang M. Amin, *Menyusun Rencana Penelitian* (Jakarta: Rajawali, 1990), 135.
[21] Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006), 129.

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

Pelatihan Kabupaten Bojonegoro terkait masalah yang sesuai dengan judul penelitian.

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis yang digunakan adalah teknik Deskriptif Analisis dengan pola pikir induktif yakni menguraikan secara sistematis mengenai peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam pembinaan pra perceraian. Data-data yang telah peneliti himpun melalui wawancara dan dokumentasi kemudian di pilih dan di rangkum sehingga data yang dipaparkan sesuai dengan pokok bahasan penelitian ini. Kemudian data-data tersebut dikaitkan dengan teori-teori tentang lembaga tahkim dan kaidah fiqhiyyah.

I. Sistematika Pembahasan

Agar pembahasan dalam skripsi ini terarah dan tercapainya maksud tujuan peneliti dalam penelitian ini, maka peneliti membagi dalam sistematika berikut:

Bab pertama, memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, identifikasi masalah, batasan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab Kedua, tentang Peran Lembaga Tahkim dalam menangani persoalan Hukum Keluarga, yang berisi diantaranya sejarah lembaga tahkim,

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

tugas dan wewenang lembaga tahkim. peran lembaga tahkim terhadap problematika perceraian, serta *maṣlaḥah mursalah* peran lembaga tahkim

Bab Ketiga, berisi tentang Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro terhadap Pembinaan Pra-Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro. Di dalamnya memuat beberapa pembahasan diantaranya deskripsi tentang Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro, alur pemeriksaan dan pembinaan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro, jumlah perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil yang ditangani oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro, faktor-faktor penyebab pengajuan izin cerai oleh Pegawai Negeri Sipil, peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro terhadap Pembinaan Pegawai Negeri Sipil

Bab Keempat, berisi tentang Peran Inspektorat terhadap pembinaan pra perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro dan tinjauan hukum Islam terhadap peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melaksanakan pembinaan pra-perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemkab Bojonegoro

Bab Kelima, penutup yang memuat tentang kesimpulan dan saran.

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

BAB II

PERAN LEMBAGA TAHKIM DALAM MENYELESAIKAN PERSOALAN PERCERAIAN

A. Sejarah dan Perkembangan Lembaga Tahkim

1. Sejarah Lembaga Tahkim dan Perkembangannya di Indonesia

Bermula dari penyebaran agama Islam yang dilakukan oleh para mubalig yang akhirnya menyadarkan banyak orang tentang agama Islam dan tentang hukum-hukum Islam. Sehingga, saat terjadi permasalahan yang harus dihukumi baik perdata maupun pidana, mubaliglah yang dianggap mampu untuk menyelesaikan masalah tersebut, karena mubalig dianggap mempunyai ilmu tentang hukum Islam dan cara menyelesaikan perkara. Peristiwa penyelesesaian perkara dengan meminta mubalig menjadi penyelesai itulah lama kelamaan dikenal dengan istilah tahkim yang akhirnya menjadi sebuah lembaga di tengah-tengah masyarakat Islam.[1]

Jauh sebelum itu lembaga tahkim ini juga sudah dikenal oleh orang-orang Arab sebelum masuknya agama Islam di daerah mereka, utamanya mereka memilih menggunakan lembaga tahkim saat terjadi sengketa pada suku mereka atau antar suku, dengan menunjuk salah seorang untuk menjadi penengah sehingga keputusan yang diambil dapat

[1] Abdul Jamil, "Lembaga Perdamaian Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Dalam Pandangan Peradilan Islam dan Hukum Postif", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Bencana Tsunami di Tanah Aceh*, Vol. 5 (Mei, 2005), 101.

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

adil. Pada zaman Rasulullah saw.. pun lembaga tahkim menjadi salah satu cara untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi saat itu, sebab tidak adanya sebuah lembaga yang saat itu bisa memberikan keputusan dan mengadili suatu perkara. Tahkim sendiri adalah ajaran menyelesaikan perkara dengan mendatangkan salah seorang untuk menjadi wasit atau penengah dalam sebuah sengketa yang terjadi, salah satunya ketika terjadi perselisihan antara masyarakat Arab untuk meletakkan kembali *Hajar Aswad* ke tempatnya semula. Mereka semua merasa dirinya berhak dan merupakan kehormatan bagi mereka untuk mengangkat *Hajar Aswad* tersebut. Pada mulanya mereka sepakat bahwa siapa yang paling cepat bangun pada keesokan harinya, maka dialah yang berhak mengangkat *Hajar Aswad* dan meletakkannya ke tempat semula. Ternyata mereka secara serentak bangun pada pagi itu, sehingga tidak ada seorang pun di antara mereka yang lebih berhak atas yang lainnya. Lalu mereka meminta kepada Muhammad, yang pada waktu itu belum diangkat menjadi rasul, untuk memutuskan persoalan mereka. Dengan bijaksana Muhammad membentangkan selendangnya dan meletakkan *Hajar Aswad* di atasnya, lalu meminta wakil-wakil dari masing-masing suku untuk mengangkat pinggir selendang tersebut. Kebijakan Muhammad tersebut disambut dan diterima baik oleh masing-masing orang yang ikut berselisih pendapat pada waktu itu.[2]

[2] Iman Jauhari, "Penetapan Teori Tahkim dalam Penyelesaian Sengketa Hak Anak (hadlanah) di Luar Pengadilan Menurut Islam", *Asy-Syir'ah Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum* (Juli-Desember 2011), 1396.

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

Contoh ijma' yang melandasi tahkim adalah peristiwa yang terjadi antara Umar bin Khattab dan seorang penjual kuda. Ketika itu Umar ingin membeli kuda yang ditawarkan dan Umar mencoba kuda tersebut. Pada waktu ditunggangi kaki kuda tersebut patah. Lalu Umar bermaksud untuk mengembalikan kuda tersebut kepada pemiliknya, tetapi pemiliknya menolak. Kemudian Umar berkata: "Tunjuklah seseorang untuk menjadi hakam yang akan bertindak sebagai penengah di antara kita berdua." Pemilik kuda berkata: "Aku setuju Syureih al-Iraqy untuk menjadi hakam. Kemudian mereka berdua bertahkim kepada Syureih dan Syureih menyatakan kepada Umar: "Ambilah apa yang telah kamu beli atau kembalikan seperti keadaan semula (tanpa cacat)." Maksudnya, Umar harus membayar harga kuda tersebut. Cara penyelesaian perselisihan semacam ini tidak ada yang membantahnya.

Keberadaan lembaga tahkim di tengah-tengah masyarakat sangat ditunggu-tunggu, hal ini disebabkan fungsinya yang dapat memecahkan serta menyelesaikan persoalan yang mereka hadapi, karena lembaga peradilan ketika itu belum ada sedangkan masyarakat membutuhkan pedindungan untuk menjamin hak-haknya apabila ada pelanggaran terhadap hak seseorang. Kebutuhan terhadap sebuah peradilan itu sifalnya manusiawi, oleh karena peradilan dianggap dapat melindungi kepentingan manusia untuk hidup damai tentram dan rnanusia tidak mungkin menghindari persengkataan. Lembaga tahkim lama kelamaan dapat diterima dan dijalankan oleh kelompok masyarakat lslam yang

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

mampu menjalankan tata kehidupan melalui penguasa yang waktu itu adalah raja-raja lslam, akhirnya tahkim tersebut dikembangkan dalam bentuk peradilan dengan nama yang berbeda-beda. Di Jawa disebut dengan Pengadilan Serambi karena sidang-sidangnya dilakukan di serarnbi-serambi masjid, Pengadilan Darigama dan Pengadilan Cilaga, di Palembang dissbut Pengadilan Agama disamping Pengadilan Syahbadar dan Pengadilan Patih, di sebagian Kalimantan Selatan dan Timur Kerapatan Qadi dan Kerapatan Qadi Besar dan Mahkamah Syari'ah.[3]

Dalam masa penjajahan Belanda, umat Islam di Indonesia pun sudah mengenal lembaga tahkim sebagai salah satu alternatif penyelesaian perkara. Keberadaan lembaga semisal Peradilan Agama tersebut pemerintah Belanda merasa bahwa hukum Islam benar-benar telah diberlakukan oleh umat Islam di Indonesia. Karena itulah, pemerintah Belanda berusaha untuk menghalangi berlakunya hukum Islam lebih luas lagi. Atas nasehat C. Snouck Hurgronje pemerintah Belanda memberlakukan teori *receptie* yang memberlakukan hukum Islam apabila sudah diterima oleh hukum adat,[4] kemudian berkembanglah pentahkiman di Indonesia. Lembaga tahkim berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat Muslim di kepulauan Nusantara. Keberadaan Peradilan Agama baru diakui secara resmi oleh

[3] Abdul Jamil, *Lembaga Perdamaian Sebagai*..., 101.

[4] Marzuki, "Peradilan Sebagai Institusi Penegak Hukum Islam di Indonesia", *Jurnal UNY*, No. 2, Vol. 4 (2015), 3.

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

pemerintah Belanda pada tahun 1882, yaitu ketika diresmikannya Pengadilan Agama di Jawa dan Madura berdasarkan Stbl. 1882 No. 152.[5]

Di Indonesia kelembagaan yang serupa dengan lembaga tahkim yakni arbitrase dan mediasi. Arbitrase adalah lembaga yang di persamakan dengan lembaga tahkim. Arbitrase memiliki fungsi yang sama dengan lembaga tahkim pada zaman penyebaran agama Islam dan zaman Rasulullah SAW.., yakni menyelesaikan sengketa atau permasalahan dengan menunjuk seseorang untuk menjadi penengah. Pengertian arbitrase menurut Undang-undang No. 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.[6] Keberadaan lembaga arbitrase di Indonesia sudah ada sejak tahun 1970an. Arbitrase sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa yang diatur dalam Undang-Undang No. 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, namun sebelum itu pada tahun 1977 berdiri sebuah organisasi arbitrase yakni Badan Arbitrase Nasional Indonesial (BANI).[7] Dan pada tahun 1992 Majelis Ulama Indonesia mendirikan Badan Arbitrase Muamalat Indonesia (BAMUI) tetapi pada penerbitan SK No. Kep-09/MUI/XII/2003 oleh Majelis

---

[5] Ibid.

[6] Pasal 1 Undang-Undang No. 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

[7] Bani Arbitration Center, "Sejarah Arbitrase" dalam http://baniarbitration.org, diakses pada tanggal 08 Desember 2017.

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

Ulama Indonesia (MUI) yang sekaligus merubah nama Badan Arbitrase Muamalat Indonesia dengan Badan Arbitrase Syariah (BASYARNAS).

Selain arbitrase sebagai lembaga perdamaian yang dikenal di Indonesia adalah mediasi, mediasi sebagai lembaga perdamaian yang ada di peradilan atau dalam Islam dikenal dengan *al-Qadha*, penyelesaian perkara dalam mediasi sama dengan lembaga tahkim dan arbitrase, yakni menunjuk seseorang untuk menjadi *hakam*. Dalam mediasi *hakam* disebut dengan hakim mediator.

2. Pengertian Lembaga Tahkim

Tahkim berasal dari kata *Hakama, yahkumu,* sebagai kata kerja yang berarti "memutuskan", "mengadili", "menetapkan", "memerintahkan", "memerintah", "menghukum", "mengendalikan" dan lain-lain.[8] Secara umum, tahkim memiliki pengertian yang sama dengan Arbitrase yang dikenal dewasa ini yakni pengangkatan seseorang atau lebih sebagai wasit oleh dua orang yang berselisih atau lebih, guna menyelesaikan perselisihan mereka secara damai. Orang yang menyelesaikannya disebut *hakam.*[9] Asal usul kata *hakama* berarti "mengendalikan dengan suatu pengendalian".

Dalam terminologi, kata tahkim adalah berlindungnya dua pihak yang bersengketa kepada orang yang mereka sepakati dan setujui serta rela menerima keputusannya untuk menyelesaikan persengketaan

---

[8] Ramlan Yusuf Rangkut, "Sistem Penyelesaian Sengketa Ekonomi Islam: Instrumen Penting bagi Konsep Ekonomi Islam Mendatang", *Asy-Syir'ah Jurnal Ilmu Hukum dan Syariah* (Juli-Desember, 2011), 1436.

[9] Iman Jauhari, *Penetapan Teori Tahkim dalam ...,* 1395.

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

mereka, atau didefinisikan juga sebagai tempat berlindung bagi dua pihak yang bersengketa kepada orang yang mereka tunjuk (sebagai penengah) untuk memutuskan/menyelesaikan perselisihan yang terjadi di antara mereka.[10]

Sedangkan tahkim dalam bahasa Arab memiliki arti yakni kesepakatan dua orang menentukan seseorang untuk mengadilinya dalam seuah perselisihan yang terjadi di antara mereka.[11] Abdul Karim Zaidan dalam bukunya *Nizam al-Qada' fi asy-Syari'ah al-Islamiyah* sebagaimana yang dikutip oleh Satria Efendi[12] mendefenisikan tahkim sebagai pegangkatan atau penunjukkan secara sukarela oleh dua orang yang bersengketa akan seseorang yang mereka percayai untuk menyelesaikan sengketa di antara mereka.

Dalam kitab Jami'ul *Wasith*, menjelaskan arti kata *hakam* adalah[13]

مَنْ يَخْتَارُ لِلْفَصْلِ بَيْنَ الْمُتَنَازِعِيْنَ

"Orang yang dipilih untuk memutuskan atau menyelesaiakan persengketaan"

Penunjukkan *hakam* untuk menyelesaikan sengketa bukan oleh pemerintah, tetapi oleh dua orang yang bersengketa atau setidak-tidaknya atas persetujuan masing-masing pihak. Aktivitas penunjukkan

---

[10] Abdul Azis Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam* (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 2003), 1750.

[11] Muhammad Rawwas Qal'ahji, *Ensiklopedia Fiqh*, terj. M. Abdul Mujieb AS, et al. (Jakarta: Raja Grafindo, 1999), 511.

[12] Satria Effendi, *Problematika Hukum Keluarga Islam Kontemporer* (Jakarta: Prenada Media Group 2010), 115.

[13] Syauqi Dhaif, *Kitab Mu'jamul Wasith,* juz 1 (Mesir: Maktabah Shorouq ad-Dauliyyah, 2011), 190.

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

itu, seperti disebutkan di atas, disebut tahkim, dan orang yang ditunjuk disebut *hakam* (jamaknya *ḥukkam*). Penyelesaian yang dilakukan oleh *hakam* dikenal di abad modern ini dengan arbitrase.[14]

Tahkim sendiri di Indonesia lebih dikenal dengan istilah persidangan di luar peradilan, dengan dipimpin seorang untuk menjadi penengah sehingga memperlancar proses perdamaian kedua belah pihak yang berperkara. Bila pada tahkim penengah tersebut dikenal dengan istilah *hakam*, dalam arbitrase dikenal dengan istilah *arbiter*, dan dalam mediasi dikenal dengan istilah mediator.

3. Dasar Hukum Lembaga Tahkim

Keberadaan lembaga tahkim sejatinya telah disyariatkan Allah Swt pada beberapa firmannya, meskipun tidak menyatakan dengan tegas tentang lembaga tahkim, akan tetapi ayat-ayat dibawah ini menjadi dasar adanya lembaga tahkim yang berkembang pada zaman penyebaran Islam:

وَإِن خِفتُم شِقَاقَ بَينِهِمَا فَٱبعَثُواْ حَكَما مِّن أَهلِهِۦ وَحَكَما مِّن أَهلِهَآ إِن يُرِيدَآ إِصلَٰحا يُوَفِّقِ ٱللَّهُ بَينَهُمَآ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ عَلِيمًا خَبِيرا ٣٥

Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. Jika kedua orang hakam itu bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal" Qs An-Nisaā': 35[15]

[14] Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah 8* (Bandung: Al-Ma'arif, 1978), 122.
[15] Kementrian Agama RI, *Al-Qur'an al Kariiim* (Bandung: CV Media Fitrah Rabbani, 2009), 84.

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

Pada ayat sebelumnya menjelaskan bagaimana tindakan yang harus dilakukan apabila terjadi nusyuz oleh pihak isteri, dan apabila tindakan tersebut terjadi terus menerus diantara suami isteri dan akan menimbulkan perpecahan (*syiqāq*) yang sampai melanggar batas-batas yang ditetapkan Allah Swt, maka permasalahan tersebut dapat diselesaikan dengan cara perdamaian (tahkim). Para fuqaha (ulama ahli fiqih) berkata, jika terjadi persengketaan di antara suami isteri, maka di damaikan oleh hakim sebagai pihak penengah, meneliti kasus keduanya dan mencegah orang yang berbuat *zhalim* dari keduanya.[16] Dalam tafsir al Misbah memberikan penjelasan terkait surat an-Nisaā' ayat 35 yakni jika terjadi perselisihan di antara sepasang suami-istri, dan kalian khawatir perselisihan itu akan berakhir dengan perceraian, tentukanlah dua orang penengah: yang pertama dari pihak keluarga suami, dan yang kedua dari pihak keluarga istri.[17]

Selanjutnya dalam menyelesaikan permasalahan dengan cara perdamaian (tahkim), masing-masing dari suami isteri tersebut diperbolehkan mengutus salah seorang keluarganya untuk menjadi *hakam* (juru damai). Kedua *hakam* yang ditunjuk tersebut bertugas untuk mendamaikan suami-isteri yang sedang berperkara agar nantinya tidak ada perpecahan yang terjadi lagi. Mereka akan berusaha sungguh-

[16] Imam Abi Al-Fida' Al-Hafz Ibnu Katsir al-Dimasyqi, *Tafsir Al-Qur'an alAzim,* jilid 5 (Bairut: Dar al Fikr, 1992), 302.
[17] M. Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah* (Ciputat: Lentera Hati, 2003), 400.

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

sungguh dan menyuruh pihak yang aniaya supaya sadar dan kembali, atau kalau dianggap perlu buat memisahkan antara suami istri itu.[18]

وَإِنِ ٱمرَأَةٌ خَافَت مِن بَعلِهَا نُشُوزًا أَو إِعرَاضا فَلَا جُنَاحَ عَلَيهِمَا أَن يُصلِحَا بَينَهُمَا صُلحاۚ وَٱلصُّلحُ خَيرٌۗ وَأُحضِرَتِ ٱلأَنفُسُ ٱلشُّحَّۚ وَإِن تُحسِنُواْ وَتَتَّقُواْ فَإِنَّ ٱللَّهَ كَانَ بِمَا تَعمَلُونَ خَبِيرا(١٢٨)

> Dan jika seorang wanita khawatir akan nusyuz atau sikap tidak acuh dari suaminya, maka tidak mengapa bagi keduanya mengadakan perdamaian yang sebenar-benarnya, dan perdamaian itu lebih baik (bagi mereka) walaupun manusia itu menurut tabiatnya kikir. Dan jika kamu bergaul dengan isterimu secara baik dan memelihara dirimu (dari nusyuz dan sikap tak acuh), maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan (Qs. An-Nisa': 128)[19]

Dalam sebuah hadits yang diriwayatkan oleh Imam Tirmidzi dari Rasulullah saw. adalah

أَلاَ أُخْبِرُكُمْ بِأَفْضَلَ مِنْ دَرَجَةِ الصِّيَامِ وَالصَّلاَةِ وَالصَّدَقَةِ؟ قَالُوْا: بَلَى، قَالَ: صَلاَحُ ذَاتِ البَيْنِ؛ فَإِنَّ فَسَادَ ذَاتِ البَيْنِ هِيَ الحَالِقَةُ

> Maukah aku beritahukan kepadamu perkara yang lebih utama daripada puasa, shalat dan sedekah? Para sahabat menjawab, "Tentu wahai Rasûlullâh." Beliau bersabda,"Yaitu mendamaikan perselisihan diantara kamu, karena rusaknya perdamaian diantara kamu adalah pencukur (perusak agama)". [HR. Abu Dawud dan Tirmidzi][20]

Bahwa perdamaian atau (*shulh*) ialah hal yang dapat merekatkan keretakan yang timbul akibat sebuah masalah, perdamaian juga termasuk dalam munculnya rasa cinta. Dan Allah Swt dalam firmannya surat an-Nisaā' ayat 35 diatas telah menjelaskan bahwa apabila seorang hakim

---

[18] TafsirQ, "Tafsir ayat An-Nisaā' dalam Kitab Jalalayn", dalam https://tafsirq.com/4-an-nisa/ayat-35tafsir-jalalayn, diakses pada tanggal 09 Desember 2017.

[19] Kementrian Agama RI, *Al-Qur'an al Kariiṣm*..., 99.

[20] Syaikh Su'ud asy-Syuraim, "Perdamaian itu Lebih Baik", dalam https://almanhaj.or.id/3874-perdamaian-itu-lebih-baik.html, diakses pada tanggal 09 Desember 2017.

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

berusaha untuk mengadakan perbaikan (perdamaian) maka niscaya Allah akan memberi taufik-Nya kepada sepasang suami isteri itu. Oleh karena itu perdamaian adalah salah satu usaha yang terpuji sepanjang waktu, maka persengketaan lainnya dapat di qiyaskan dengan permasalahan rumah tangga.

Begitu pentingnya sampai-sampai ulama Fiqh memberikan apresiasi yang berbeda tentang keberadaan hakam. Ibn Rusyd dalam kitab Bidayah al-Mujtahid menyatakan bahwa mengangkat *hakam* merupakan sebuah keharusan. Imam Syafi'i menyatakan mengangkat *hakam* hukumnya wajib. Tampaknya Imam Syafi'i dan pengikut-pengikutnya berpegang pada *zhahir* ayat al-Qur'an surah an-Nisaā' ayat 35, bahwa pengangkatan hakam dalam kasus *syiqāq* adalah merupakan perintah wajib dengan menggunakan *siqhat amar*.[21]

4. Pengangkatan dan Syarat *Hakam* menurut Islam dan Undang-Undang

Hakam atau juru damai dalam tahkim dapat terdiri dari satu orang atau lebih. Istilah *hakam* berasal dari bahasa Arab yaitu *al-hakamu* yang menurut bahasa berarti wasit atau juru penengah, dan kata *al-Hakamu* identik dengan kata *al-faishal*.[22] *Hakam* menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti sebagai pengantara; pemisah; wasit.[23] Menurut Ali bin Abu Bakr al-Marginani (w. 593 H/1197 M), seorang

---

[21] Yasmita, "Peran Arbitrase Dalam Penyelesaian Perceraian", *Jurnal Mizani* (September, 2014), 6.

[22] Ahmad Warson Munawir, *Kamus al-Munawwir Arab-Indonesia* (Surabaya: Pustaka Progresif, 2002), 309.

[23] Kementrian Pendidikan dan kebudayaan RI, "Hakam", dalam https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hakam, diakses pada tanggal 04 Januari 2018.

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

ulama terkemuka dalam Mazhab Hanafi, seorang *hakam* yang akan diminta menyelesaikan perselisihan harus memenuhi syarat-syarat sebagai orang yang boleh menjadi hakim/*qadhi.*[24]

Pengangkatan *hakam* dalam perspektif Islam pada dasarnya sama dengan pengangkatan *hakam* pada badan peradilan. Ahli fiqih menetapkan bahwa hakam itu hendaklah orang yang mempunyai sifat hakim, yaitu dapat dijadikan saksi baik laki-laki ataupun perempuan dan mempunyai keahlian dalam bertindak sebagai hakam sampai mendapatkan hukum. Agar dapat diangkat menjadi hakim, seseorang mesti memenuhi syarat-syarat antara lain[25]:

a. Laki-laki yang merdeka,
b. Berakal (mempunyai kecerdasan),
c. Beragama islam,
d. Adil,
e. Mengetahui segala pokok hukum dan cabang-cabangnya,
f. Sempurna pendengaran,
g. Penglihatan dan tidak bisu

Selain itu, persyaratan pengangkatan *hakam* juga dijelaskan oleh Jalaluddin al-Mahally dalam kitab Qalyuby wa Umairah, *hakam* harus mengetahui terkait tugas-tugas yang dibebankan kepadanya dan berlaku

[24] Iman Jauhari, *Penetapan Teori Tahkim dalam ...,* hal. 1398.
[25] Supriadi, *Etika dan Tanggung Jawab Profesional Hukum di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 154.

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

jujur[26]. Sehingga permasalahan yang disengketakan dapat memberikan kemaslahatan bagi para pihak.

Pada masa pra Islam, *hakam* atau juru damai itu harus memenuhi beberapa kualifikasi. Di antara syarat yang terpenting bagi mereka adalah harus cakap. Oleh karena itu, dalam pemeriksaan dan penyelesaian persengketaan di kalangan mereka, *hakam* lebih banyak menggunakan kekuatan firasat daripada menghadirkan alat-alat bukti seperti saksi-saksi atau pengakuan.[27] Namun, setelah Islam datang dan berkembang yang dibawakan oleh Nabi Muhammad Saw.., lembaga perwasitan terus berjalan dan dikembangkan sebagai alternatif penyelesaian sengketa dengan memodifikasi yang pernah berlaku pada masa pra-Islam. Hal-hal yang bersifat takhayul dan syirik mulai dieliminir secara bertahap dan disesuaikan dengan al-Qur'an dan as-Sunnah.[28]

Oleh sebab itu dalam lembaga tahkim, *hakam* dipilih dari pihak keluarga kedua belah pihak karena dianggap mengetahui perkara yang terjadi dan dapat mengambil keputusan yang seadil-adilnya. Dikarenakan para perantara itu akan lebih mengetahui karakter, sifat keluarga mereka sendiri. Ini lebih mudah untuk mendamaikan suami istri yang sedang bertengkar.

---

[26] Jalaluddin al-Mahally, *Qalyuby wa Umairah* (Mesir: Dar al-Ihya al-Kutub al-Arabiyah, t.t.) 307.

[27] Fathurrahman Djamil, *Arbitrase Dalam Perspektif Sejarah Islam, dalam Arbitrase Islam di Indonesia, Badan Arbitrase Muamalat Indonesia Kerjasama dengan Bank Muamalat* (Jakarta: BAMUI, 1994), 31.

[28] Ibid.

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

An-Nawawi dalam syarah Muhazzab menyatakan bahwa disunnahkan hakam itu dari pihak suami istri jika tidak boleh dari pihak lain.[29] Pernyataan syarah Muhazzab tentang penunjukkan *hakam* boleh dari pihak selain keluarga juga sejalan dengan pendapat Sayyid Sabiq yang mengatakan bahwa tidak disyaratkan *hakam* dari pihak keluarga, apabila berasal dari pihak selain keluarga juga diperbolehkan. Sedangkan perintah dalam surat an-Nisaā' ayat 35 itu merupakan sunnah atau anjuran.[30]

Wahbah Zuhailly juga berpendapat mengenai syarat pengangkatan *hakam* yakni jika keduanya tidak berasal dari keluarga kedua suami isteri, Hakim mengangkat dua orang laki-laki yang bukan keluarga (orang lain: *ajnabiy*). Baik keduanya berasal dari tetangga suami isteri, yang mengetahui betul keadaan suami isteri, serta memiliki kemampuan untuk mendamaikan keduanya[31]. Dan pendapat diatas sejalan dengan penunjukkan Inspektorat Kabupaten Bojonegoro sebagai hakam atau juru damai atau pembina dalam pembinaan pra perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Keberadaan *hakam* di Indonesia diatur secara jelas pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 *jo* Undang-Undang No. 3 Tahun 2006,

---

[29] Mahyuddin an-Nawawi, *Majmu' Syarah Muhazzab*, jilid VII (Jeddah: Maktabah al-Irsyad, t.t.), 143.
[30] Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah 8...,* 115.
[31] Wahbah Az-Zuhaily, *al-Fiqh al-Islamiy wa Adillatuhu* (Damsyiq: Dar al-Fikr, 1984), 528.

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

tentang Peradilan Agama dalam penjelasannya pada pasal 76 ayat (2)[32] yang berbunyi: "Hakam adalah orang yang ditetapkan Pengadilan Agama pihak suami atau pihak keluarga istri atau pihak lain untuk mencari upaya penyelesaian perselisihan terhadap *syiqaq*". Dalam menentukan hakam sebagai juru damai pada permaslahan perceraian terdapat keluwesan bahwa yang dapat menjadi hakam tidak harus berasal dari keluarga pihak yang berperkara, melainkan dapat menunjuk seseorang yang dianggap telah memenuhi syarat *hakam*. Perbedaan tugas antara hakam dengan hakim dijelaskan sebagai berikut[33]:

a. Hakim harus memeriksa dan meneliti secara seksama perkara yang diajukan kepadanya dengan dilengkapi dengan bukti, sedangkan hakam tidak harus seperti itu.
b. Wilayah dan wewenang hakim ditentukan oleh akad pengangkatannya dan tidak tergantung terhadap kerelaan dan persetujuan pihak-pihak yang diadilinya, sedangkan hakam mempunyai wewenang yang terbatas pada kerelaan dan perstujuan pihak-pihak yang berperkara yang mengangkat dirinya sebagai hakam.
c. Tergugat harus dihadirkan di hadapan hakim, sedangkan dalam proses tahkim masing-masing pihak tidak dapat memaksa lawan perkaranya untuk hadir di majelis tahkim kedatangan masing-masing.

---

[32] Pasal 76 Undang-Undang Np. 7 taun 1989 *jo* Undang-Undang No. 3 tahun 2006 tentang Peradilan Agama.
[33] Abd. Shomad, Hukum Islam: *Penormaan Prinsip Syariah dalah Hukum Indonesia*, cet. 3 (Jakarta: Kencana, 2017), 319.

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

d. Putusan hakim mengikat dan dapat dipaksakan kepada kedua belah pihak yang berperkara, sedangkan putusan hakam akan dilaksanakan berdasarkan kerelaan masing-masing pihak yang berperkara.

e. Di dalam tahkim ada beberapa masalah yang tidak boleh diselesaikan, sedangkan di dalam peradilan (resmi/negara) semua persoalan dapat diperiksa dan diselesaikan (diputus).

B. Tugas dan Wewenang Tahkim

Lembaga tahkim sebagai lembaga perundungan perdamaian memiliki tugas untuk menyelesaikan sengketa yang telah diajukan oleh para pihak dan mendamaikan para pihak yang bersengketa tersebut. Lembaga tahkim sendiri merupakan langkah perdamaian di luar peradilan (*al-Qadhā*). Penyelesaian sengketa oleh lembaga tahkim yang terjadi di masyarakat telah mengalami perkembangan. Pada masa pra Islam, masyarakat Arab menjadikan lembaga tahkim untuk menyelesaiakn masalah yang terjadi antar suku atau sesama suku, pada masa penyebaran Islam lembaga tahkim memiliki tugas untuk mendamaikan para pihak yang berperkara dalam masalah keperdataan seperti waris dan *hadhanah*. Setelah agama Islam masuk di kehidupan manusia bersamaan pula dengan pemahaman hukum Islam yang mulai dikenal oleh manusia, lembaga tahkim memiliki fungsi untuk mendamaikan perkara-perkara yang bukan hak Allah Swt, yakni perkara yang berhubungan antara manusia dengan manusia seperti waris, *hadhanah*, pernikahan, jual beli.

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

Tidak setiap sengketa dapat diselesaikan melalui jalan perdamaian. Hanya perkara-perkara tertentu yang dapat diselesaikan melalu jalan perdamaian. Klasifikasi perkara tersebut dibagi berdasarkan hak dalam hukum Islam, yakni; a) hak Allah, b) hak manusia, dan c) hak Allah dan manusia. Yang dimaksud dengan hak Allah adalah segala sesuatu yang diperintahkan-Nya dan tentang larangan-larangan-Nya. Hak manusia adalah hak perorangan manusia yang tidak secara langsung menyangkut kehidupan bermasyarakat. Sedangkan hak Allah dan manusia adalah hak yang secata bersamaan terdapat hak Allah dan hak perorangan manusia.

Lembaga tahkim hanya berwenang untuk mendamaikan perkara-perkara yang bersangkutan dengan hak manusia saja. Sejalan dengan pernyataan tersebut menurut ulama Mazhab Hanafi, lembaga tahkim tidak boleh menyelesaikan perselisihan yang menyangkut masalah *hudud* dan *qisas*, sebab: a) penyelesaian melalui tahkim adalah penyelesaian dengan perdamaian, sedangkan *qisas* dan *hudud* tidak boleh diselesaikan dengan jalan damai; b) keputusan *hakam* bersifat tidak pasti (mengandung keraguan/*syubhat*), sedangkan masalah *hudud* dan *qisas* tidak boleh diputuskan sepanjang masih terdapat *syubhat*. Al-Marginani menyatakan bahwa penyebutan secara khusus *hudud* dan *qisas* sebagai persoalan yang tidak boleh diselesaikan melalui tahkim, menunjukkan bahwa semua

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

persoalan selain kedua masalah dimaksud boleh diselesaikan melalui tahkim terutama masalah hak asuh anak (*hadhanah*)[34].

Hal ini berdasar pada hadist yang diriwayatkan oleh Tirmidzi dari Rasulullah saw.. yang berbunyi

عَنْ أَبِيْ مُحَمَّدٍ الْحَسَنِ بْنِ عَلِيِّ بْنِ أَبِيْ طَالِبٍ، سِبْطِ رَسُوْلِ اللهِ وَرَيْحَانَتِهِ قَالَ : حَفِظْتُ مِنْ رَسُوْلِ اللهِ :((دَعْ مَا يَرِيْبُكَ إِلَى مَا لاَ يَرِيْبُكَ)). رَوَاهُ التِّرْمِذِيُّ وَالنَّسَائِيُّ، وَقَالَ التِّرْمِذِيُّ : حَدِيْثٌ حَسَنٌ صَحِيْحٌ.

> Dari Abu Muhammad al-Hasan bin ‘Ali bin Abi Thalib, cucu Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wa sallam dan kesayangannya Radhiyallahu‘anhuma, ia berkata: “*Aku telah hafal dari Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wa sallam : ‘Tinggalkan apa yang meragukanmu kepada apa yang tidak meragukanmu*’.” [Diriwayatkan oleh at-Tirmidzi dan an-Nasâi. At-Tirmidzi berkata,“Hadits hasan shahîh][35]

Hakam sebagai juru damai dalam lembaga tahkim harus bersifat adil dan bijaksana dalam menyelesaiakn sengketa dan juga dapat mengakhiri sengketa. Oleh karena itu, lembaga tahkim sebagai lembaga perdamaian di luar peradilan pun menganut prinsip berperkara yang ada di peradilan yaitu[36]:

1. Mendudukkan kedua belah pihak yang bersengketa dalam posisi yang seimbang, artinya tidak ada yang mempunyai posisi lebih dari yang lain
2. Merdengaran argumentasi dari pihak yang bersengketa, bahkan kalau perlu mendengarkan saksi bahkan ikrar (pengakuan), karena muhakkam

[34] Iman Jauhari, *Penetapan Teori Tahkim*..., 1399.
[35] Yazid Bin Abdul Qadir Jawas, “Memilih yang Diyakini Meninggalkan Keraguan”, dalam https://almanhaj.or.id/2922-memilih-yang-diyakini-dan-meninggalkan-keraguan.html, diakses pada 10 Desember 2017.
[36] Abdul Jamil, *Lembaga Perdamaian Sebagai*..., 106.

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

dibolehkan memutuskan berdasarkan ikrar, karena semua itu adalah hukum yangsesuai dengan syara'.

3. Menyadarkan kepada para pihak agar mau melaksanakan isi putusan yang diputuskan oleh muhakkam. Hal ini penting karena putusan tahkim berbeda dengan keputusan pengadilan, meskipun proses bertahkim hampir sama dengan pengadilan.

Penggunaan prinsip peradilan dalam lembaga tahkim diharapkan agar proses penyelesaian sengketa pada lembaga tahkim dapat berjalan secara adil dan bijaksana sehingga tidak ada salah satu pihak yang merasa dirugikan. Namun lembaga tahkim memiliki penekanan yang menjadikan proses perdamaian pada lembaga tahkim berbeda, karena tujuan tahkim adalah mendamaikan para pihak, bukan kalah menang atau salah besar, sehingga mereka menggunakan prinsip *win-win solution* sebagai penerapan hasil dari pentahkiman.

C. Peran Lembaga Tahkim dalam Problematika Perceraian

Lembaga tahkim sebagai lembaga perdamaian merupakan lembaga non pemerintahan yang berkembang di masyarakat Muslim, termasuk di Indonesia. Beberapa perkara perdata dapat diselesaikan melalu jalur bertahkim salah satunya ialah perkara perceraian, karena perceraian merupakan perkara yang mencakup hak manusia secara perorangan. Ada pengecualian perkara perceraian yang dapat di tahkimkan yakni perkara

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

talak meskipun talak adalah hak manusia akan tetapi demi kemaslahatan penggunaannya dibatasi dan harus ada izin negara melalui pengadilan.[37]

Jika tahkim diartikan sebagai lembaga perdamaian diluar persidangan, di Indonesia proses perdamaian seperti itu telah berlangsung, baik dilakukan oleh perorangan biasanya dilakukan oleh seorang tokoh masyarakat, tokoh agama atau anggota keluarga yang dituakan, atau oleh lembaga penasihatan, seperti BP4 dan lembaga penasihatan atau konsultasi keluarga lainnya. Pola penyelesaian berperkara bertahkim atau yang sama dengan bertahkim dianggap sangat efektif dibanding pola penyelesaian perkara di persidangan. Salah satu faktor keefektifannya adalah karena waktu yang dilakukan untuk menyelesaikan perkara lebih leluasa, sehingga juru damai yang menangani masalah dapat mendengar masalah yang terjadi dengan seksama, sehingga dalam mengambil keputusan dapat lebih adil dan tentunya tidak terikat dengan peradilan yang bersifat formalitas.

Dalam menyelesaikan sengketa, juru damai tidak dapat berperan sebagai *judge* yang memaksakan pikiran keadilannya, tidak pula mengambil kesimpulan yang mengikat seperti *arbiter* tetapi Iebih memberdayakan para pihak untuk menentukan solusi apa yang mereka inginkan. *Hakam* pada lembaga tahkim harus berperan objective, sekalipun *hakam* yang dipilih dalam menyelesaikan perkara berasal dari kedua belah pihak yang sedang berperkara karena sifat seorang *hakam* yang diterapkan dalam proses bertahkim adalah sebagai penengah atau juru damai.

---

[37] Abdul Jamil, *Lembaga Perdamaian Sebagai...,* 104.

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

Peran utama lembaga tahkim yakni mengupayakan perdamaian atas perselisihan yang terjadi. Dalam menyelesaikan persoalan peran *hakam* adalah[38]:

1. Mendorong dan memfasilitasi dialog,
2. Membantu para pihak mengklarifikasi kebutuhan dan keinginan-keinginan mereka,
3. Menyiapkan panduan,
4. Membantu para pihak dalam meluruskan perbedaan-perbedaan pandangan dan
5. Bekerja untuk suatu yang dapat diterima para pihak dalam penyelesaian yang mengikat.

Untuk mewujudkan tujuan perdamaian melalui tahkim, dalam pelaksanaannya sangat tergantung pada kebijaksanaan pihak hakam serta kemarihan seorang hakam dalam menyentuh hati masing-masing yang bersengketa, sehingga keduanya tetap berada dalam iktikad baiknya sebagai dua orang bersaudara atau sebagai dua orang suami istri yang sudah mempunyai tanggung jawab yang banyak. Dengan demikian, tujuan penyelesaian sengketa secara kekeluargaan pada dasarnya tercapai juga.[39]

Peran-peran tersebut diatas haruslah diketahui oleh seseorang yang menjadi *hakam* atau penengah dalam proses penyelesaian perkara. Sekalipun penunjukkan hakam berasal dari keluarga para pihak, akan tetapi mereka

---

[38] Iman Jauhari, "Penyelesaian Sengketa Rumah Tangga di Luar Peradilan menurut Hukum Islam", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* (April, 2011), 44.
[39] Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah 8*, 122.

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

yang menjadi hakam harus memiliki sifat netral, jujur, adil dan bijaknsana sehingga tidak ada pihak yang merasa dirugikan baik yang kalah maupun yang menang, yang suka maupun tidak. Sehingga dapat terwujud penyelesaian perkara dengan upaya perdamaian seperti yang diinginkan.

D. *Maṣlaḥah Mursalah* terhadap Peran Lembaga Tahkim

Maṣlaḥah Mursalah terdiri dari dua kata yakni المصلحة yang berarti baik, manfaat atau terlepas dari kerusakan dan المرسلة terlepas atau bebas. Maksudnya ialah terlepas dan bebas dari keterangan yang menunnjukkan boleh atau tidaknya sesuatu dilakukan.[40] Menurut Prof. Dr. Mukhtar Yahya dan Prof Drs. Fatchurrahman memberikan definisi *maṣlaḥah mursalah* sebagai suatu kemaslahatan yang tidak ditetapkan oleh syarạ suatu hukum untuk mewujudkannya dan tidak pula terdapat suatu dalil syarạ yang memerintahkan untuk memperhatikannya atau mengabaikannya.[41] Selain itu Menurut Abdul Wahab Khallaf, maslahah mursalah adalah maslahah di mana syari' tidak mensyari'atkan hukum untuk mewujudkan *maṣlaḥah*, juga tidak terdapat dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya.[42]

Secara etimologis, kata *maṣlaḥah* memiliki arti: manfa'ah (منفعة), (faedah, bagus, baik (kebaikan), guna (kegunaan).[43] Maslahat dalam bahasa

[40] Sapiudin Sidiq, *Ushul Fiqh*, cet. 3 (Jakarta: PT Balebat Dedikasi Utama, 2017), 88.
[41] Mukhtar Yahya dan Fatchurrahman, *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami* (Bandung: PT Al-Mạrif, 1986), 105.
[42] Abdullah Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqh*…, 123.
[43] Al-Bûtî, *Dawâbit al-Maslahah fîasy-Syarî'ah al-Islâmiyyah* (Beirut: Muassasah al-Risâlah, 2001), 27.

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

Indonesia sendiri sudah di terjemahakan .dan memiliki arti sesuatu yang mendatangkan kebaikan (keselamatan dan sebagainya); faedah; guna[44]

Dapat disimpulkan bahwa *maṣlaḥah mursalah* adalah suatu peristiwa yang tidak ada nas nya akan tetapi peristiwa tersebut memiliki kemaslahatan yang tidak dibertentangan dengan syariat. *Maṣlaḥah mursalah* merupakan metode yang bersumber dari al-Qur'an dan sunnah, diantaranya:

1. Al-Qur'an Surat Yunus 57[45]

   يَٰٓأَيُّهَا ٱلنَّاسُ قَد جَآءَتكُم مَّوعِظَة مِّن رَّبِّكُم وَشِفَآءٌ لِّمَا فِي ٱلصُّدُورِ وَهُدًى وَرَحمَة لِّلمُؤمِنِينَ ٥٧

   Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman

2. Al-Qur'an Surat Yunus 58[46]

   قُل بِفَضلِ ٱللَّهِ وَبِرَحمَتِهِۦ فَبِذَٰلِكَ فَليَفرَحُواْ هُوَ خَير مِّمَّا يَجمَعُونَ ٥٨

   Katakanlah: "Dengan kurnia Allah dan rahmat-Nya, hendaklah dengan itu mereka bergembira. Kurnia Allah dan rahmat-Nya itu adalah lebih baik dari apa yang mereka kumpulkan"

3. Al-Qur'an Surat Al-Baqarah: 220[47]

   فِي ٱلدُّنيَا وَٱلأٓخِرَةِ وَيَسـَٔلُونَكَ عَنِ ٱليَتَٰمَىٰ قُل إِصلَاح لَّهُم خَيرٌ وَإِن تُخَالِطُوهُم فَإِخوَٰنُكُم وَٱللَّهُ يَعلَمُ ٱلمُفسِدَ مِنَ ٱلمُصلِحِ وَلَو شَآءَ ٱللَّهُ لَأَعنَتَكُم إِنَّ ٱللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيم ٢٢٠

   Tentang dunia dan akhirat. Dan mereka bertanya kepadamu tentang anak yatim, katakalah: "Mengurus urusan mereka secara patut adalah baik, dan jika kamu bergaul dengan mereka, maka

---

[44]Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan RI, "Maslahat", dalam https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/maslahat, diakes pada 29 april 2018.
[45] Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Semarang: CV. AsySyifa', 1984), 659.
[46] Ibid., 659.
[47] Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 59

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

mereka adalah saudaramu; dan Allah mengetahui siapa yang membuat kerusakan dari yang mengadakan perbaikan. Dan jikalau Allah menghendaki, niscaya Dia dapat mendatangkan kesulitan kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana

Selain berdasarkan ayat al-Qur'an, metode maslahah mursalah juga di ambil dari dalil Sunnah yang diriwaytkan oleh Ibnu Majjah dari Rasulullah saw.

حَدَّثَنَا عَبْدُ رَبِّهِ بْنُ خَالِدٍ النُّمَيْرِيُّ أَبُو الْمُغَلِّسِ حَدَّثَنَا فُضَيْلُ بْنُ سُلَيْمَانَ حَدَّثَنَا مُوسَى بْنُ عُقْبَةَ حَدَّثَنَا إِسْحَقُ بْنُ يَحْيَى بْنِ الْوَلِيدِ عَنْ عُبَادَةَ بْنِ الصَّامِتِ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَضَى أَنْ لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ

Muhammad Ibn Yahya bercerita kepada kami, bahwa Abdur Razzaq bercerita kepada kita, dari Jabir al-Jufiyyi dari Ikrimah, dari Ibn Abbas: Rasulullah SAW.. bersabda, ‚tidak boleh membuat mazdarat (bahaya) pada dirinya dan tidak boleh pula membuat mazdarat pada orang lain'. (HR. Ibn Majjah)[48]

Selain itu, terdapat beberapa kaidah-kaidah yang menjelaskan mengenai *maṣlaḥah mursalah*, yakni:

دَرْءُ ٱلْمفَاسِدُ مُقَدَمُ عَلىَ جَلْبِ ٱلْمصَالِحِ

Menolak kerusakan lebih diutamakan daripada menarik kemaslahatan[49]

جَلْبُ ٱلْمصَا لِحِ مُقَدَّمُ عَلَى دَقْعِ الْمَفَا سِدِ

Tidak memuḍaratkan dan tidak dimuḍaratkan[50]

الضَرَر يُزَالُ

Kemuḍaratan dapat dihilangkan[51]

---

[48] Abi Abdillah Muhammad Ibn Yazid al-Qazwini, Sunah Ibn Majah, juz 2 (Bairut: Dar al-Fikr, t.t.), 784.

[49] M. Yahya Chusnan Mansur, *Ats-tsamarot Al-Mardliyyah; Ulasan Nadhom Qowaid Fiqhiyyah al-Faroid al-Bahiyyah* (Jombang: Pustaka Al-Muhibbin, 2009), 86.

[50] Abd Haq, et al., *Formulasi Nalar Fiqh Telaah Konseptual* (Surabaya: Khalista. 2006), 237.

[51] M. Yahya Chusnan Mansur, *Ats-tsamarot Al-Mardliyyah; Ulasan Nadhom Qowaid Fiqhiyyah,* 81

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

Lembaga tahkim adalah lembaga perdamaian diluar peradilan juga lembaga non pemerintahan yang memiliki peran utama yakni mengupayakan perdamaian atas perselisihan yang terjadi. Dalam menyelesaikan persoalan peran *hakam* adalah[52]: 1. Mendorong dan memfasilitasi dialog, 2. Membantu para pihak mengklarifikasi kebutuhan dan keinginan-keinginan mereka, 3. Menyiapkan panduan, 4. Membantu para pihak dalam meluruskan perbedaan-perbedaan pandangan dan, 5. Bekerja untuk suatu yang dapat diterima para pihak dalam penyelesaian yang mengikat.

Perdamaian merupakan pencapaian yang ingin diwujudkan oleh lembaga tahkim, dan perdamaian merupkan perwujudan dari konsep *maṣlaḥah* yang ingin diterapkan oleh lembaga tahkim. Peran yang dilakukan lembaga tahkim dalam mewujudkan kemslahatan itu sejalan dengan konsep kaidah-kaidah fiqhiyyah di atas yang membahas mengenai teori *maṣlaḥah mursalah*.

[52] Iman Jauhari, *Penyelesaian Sengketa Rumah…,* 44.

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

BAB III

PERAN INSPEKTORAT KABUPATEN BOJONEGORO DALAM PEMBINAAN PRA PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL PEMERINTAHAN KABUPATEN BOJONEGORO

A. Gambaran Umum dan Wilayah Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro

1. Letak dan Kondisi Geografis

Kabupaten Bojonegoro merupakan bagian dari provinsi Jawa Timur yang berada di sisi barat provinsi Jawa Timur. Dengan luas wilayah 2.198,79 Km^2, Kabupaten Bojonegoro terbagi menjadi 28 Kecamatan. Secara geografis, Kabupaten Bojonegoro berada pada koordinat 6° 59' sampai 7° 37' Lintang Selatan dan 112^o25' sampai 112^o09' Bujur Timur, dengan jarak ±110 km dari ibu kota provinsi[1]. Wilayah Kabupaten Bojonegoro berbatasan dengan Kabupaten Tuban disisi utara, Kabupaten Lamongan disisi timur, di sisi barat berbatasan dengan Kabupaten Ngawi dan Kabupaten Blora, dan di sisi selatan berbatasan dengan Kabupaten Madiun, Nganjuk dan Jombang.

Keadaan topografi Kabupaten Bojonegoro didominasi oleh keadaan tanah yang berbukit yang berada di sebelah selatan (Pegunungan Kapur Selatan) dan sebelah utara (Pegunungan Kapur Utara) yang mengapit dataran rendah yang berada di sepanjang aliran Bengawan Solo yang

[1] Kementrian Dalam Negeri, "Kabupaten Bojonegoro dalam Permendagri No, 66 tahun 2011", dalam http://www.kemendagri.go.id/pages/profil-daerah/kabupaten/id/35/name/jawa-timur/detail/3522/bojonegoro, diakses pada 25 Februari 2018.

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

merupakan daerah pertanian yang subur. Lebih jelas kondisi topografi di Kabupaten Bojonegoro wilayah Kabupaten Bojonegoro didominasi oleh lahan dengan kemiringan yang relatif datar. Bahwa 91,26% wilayah Kabupaten Bojonegoro memiliki kemiringan antara 0-15%. Permukaan tanah di Kabupaten Bojonegoro rata-rata berada pada ketinggian dari permukaan laut yang relatif rendah, yaitu berada pada ketinggian antara 25-500m dari permukaan laut.

2. Deskripsi Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro

Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro merupakan salah satu bagian dari satuan kerja perangkat daerah yang ada di Kabupaten Bojonegoro yang berkedudukan sebagai Dinas Daerah.

Perda Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan kedua Perda Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas menyatakan tentang satuan kerja pemerintah daerah pemerintahan Kabupaten Bojonegoro yang diantaranya terbagi dalam 16 satuan kerja Dinas, yakni[2]:

a. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset
b. Dinas Perhubungan
c. Dinas Pariwisata
d. Dinas Komunikasi dan Informasi
e. Dinas Pertanian
f. Dinas Pendidikan

[2] Buku Profil Kabupaten Bojonegoro.

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

g. Dinas Peternakan dan Perikanan

h. Dinas Perindustrian dan Perdagangan

i. Dinas Kehutanan dan Pekebunan

j. Dinas Koperasi dan UMKM

k. Dinas Kebersihan dan Pertanaman

l. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi

m. Dinas Pekerjaan Umum

n. Dinas Kesehatan

o. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

p. Dinas Pengairan

Berdasarkan dasar Perda Nomor 7 Tahun 2011 tentang perubahan kedua Perda Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekda dan Sekwan , satuan kerja di lingkungan Sekretariat Daerah terbagi menjadi 4 staf ahli, 3 asisten dan 10 bagian, Sekretariat DPRD.

Sedangkan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Perda Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Bappeda dan Lembaga Teknis daerah, Inspektorat, Bappeda dan Lembaga Teknis Daerah, yakni:

a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)

b. Inspektorat

c. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD)

d. Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP)

e. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB)

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

f. Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat (Bakesbangpol)

g. Badan Lingkungan Hidup (BLH)

h. Badan Perijinan

i. Kantor, dan

j. 28 Kecamatan.

3. Visi dan Misi Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro[3]

Dalam pembentukan visi dan misi pada Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro dibentuk berdasarkan masa bhakti kepala daerah atau Bupati, yakni visi dan misi akan dibuat oleh Bupati pada awal masa jabatannya dan berakhir menurut masa jabatannya pula. Apabila Bupati menjabat dua kali, maka visi dan misi tersebut akan tetap berubah.

Visi: Visi merupakan sebuah gambaran rencana kedepan yang ingin dicapai oleh pembuatnya, dalam hal ini visi yang ada di Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro merupakan keinginan yang ingin dicapai oleh Bupati dan *stakeholder's* Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Dan berikut adalah visi Kabupaten Bojonegoro yakni: "Terwujudnya Pondasi Bojonegoro Sebagai Lumbung Pangan Dan Energi Negeri Yang Produktif, Berdaya Saing, Adil, Bahagia, Sejahtera Dan Berkelanjutan".

Misi: Misi merupakan rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Misi berfungsi sebagai

[3] Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro, "Visi dan Misi Kabupaten Bojonegoro", dalam http://www.bojonegorokab.go.id/visimisi diakses pada 02 Maret 2018.

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

pemersatu gerak, langkah dan tindakan nyata bagi segenap komponen penyelenggara pemerintahan tanpa mengabaikan mandat yang diberikannya. Dan Misi dari Kabupaten Bojonegoro terbagi sebagai berikut:

Misi Ke-1: Meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, seimbang dan berkelanjutan melalui peningkatan industri pangan dan energi; Misi Ke-2: Mewujudkan masyarakat yang produktif, mandiri dan sejahtera; Misi Ke-3: Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih melalui peningkatan pelayanan yang profesional.

4. Statistik Jumlah Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro

Jumlah Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bojonegoro per bulan Juni 2017 yang dimuat sceara terbuka dalam *website* resmi Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kabupaten Bojonegoro, secara keseluruhan Pegawai Negeri Sipil yang ada di lingkungan kerja Pemerintah Kabupaten Bojonegoro berjumlah 10.075 orang[4]. Dan berikut adalah data persebaran Pegawai Negeri Sipil yang ada di lingkup kerja Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro.

[4] Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pariwisata, "Statistik Data Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bojonegoro", dalam http://bkpp.bojonegorokab.go.id/index.php/menu/detail/5/StatistikDataPegawai, diakses pada 26 Februari 2018.

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

Tabel 1
Data Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro
Per Juni 2017

NO	INSTANSI /SATKER	Jenis Kelamin		Presentase %		Jumlah
		L	P	L	P	
1	Sekretariat Daerah	132	64	67,34%	32,65%	196
2	Sekretariat DPRD	32	12	72,72%	27,27%	44
3	Dinas	4.027	4.246	48,67%	51,32%	8.273
4	Inspektorat	31	13	70,45%	29,54%	44
5	Badan	143	71	66,82%	33,17%	214
6	Kantor	0	0	0	0	0
7	RSUD	250	279	47,25%	52,74%	529
8	Kecamatan	649	126	83,74%	16,25%	775
JUMLAH		**5.264**	**4.811**	**52,24%**	**47,75%**	**10.075**

Dari total keseluruhan Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro, yang masuk dalam Satuan Kerja di Inspektorat Kabupaten Bojonegoro sebanyak 44 orang dengan perempuan sejumlah 51,32% dan laki-laki sejumlah 48,67% dari total keseluruhan.

B. Deskripsi tentang Inspektorat Kabupaten Bojonegoro

Berdasarkan penjelasan umum dalam Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Bojonegoro, yang dimaksud dengan Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam hal tersebut yang dimaksud

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

dengan penyelenggara adalah Pemerintah daerah yakni Bupati dan perangkat daerah.[5]

Inspektorat merupakan unsur Pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah, berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Bupati dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Kabupaten, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.[6]

Dalam melakukan pekerjaannya, lembaga Inspektorat dipimpin oleh seorang Inspektur sebagai pimpinan struktural tertinggi. Lebih lanjut dalam pasal 3 Perbup No. 47 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Bojonegoro menjelaskan tentang susunan organisasi Inspektorat terdiri dari:[7]

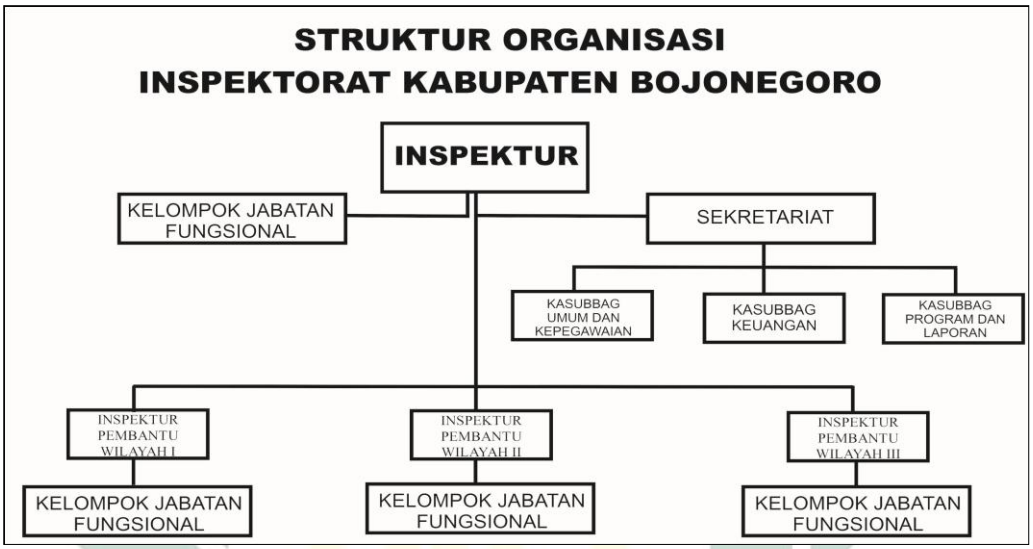
1. Inspektur
2. Sekretaris, yang membawahi:
    a. Bagian Umum dan Kepegawaian;
    b. Bagian Keuangan, dan
    c. Bagian Program dan Laporan
3. Inspektur Pembantu Wilayah I

[5] Pasal 1, Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Bojonegoro.
[6] Pasal 3, Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Bojonegoro.
[7] Perbup No. 47 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Bojonegoro.

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

4. Inspektur Pembantu Wilayah II
5. Inspektur Pembantu Wilayah III
6. Kelompok Jabatan Fungsional

Tabel 2
Struktur Organisasi Inspektorat Kabupaten Bojonegoro[8]



Hierarki tertinggi dalam struktur organiasasi di Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dipegang oleh Inspektur atau setara dengan Kepala Dinas. Inspektur sebagai penanggung jawab terhadap kinerja dan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat. Sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris yang membawahi tiga sub bagian kerja yakni, Subbag Umum dan Kepegawaian, Subbag Keuangan dan Subbag Program dan Laporan. Ketiga sub bagian tersebut yang nantinya akan menjadi penengah atau pembina dalam proses pembinaan pra perceraian dan pemeriksaan izin cerai yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil.

[8] Data di olah peneliti berdasarkan Perbup No. 47 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Bojonegoro.

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

Selain itu, Inspektorat Kabupaten Bojonegoro terbagi menjadi 3 bagian wilayah yakni Inspektur Pembantu Wilayah I, II, dan III hal ini disebabkan agar dapat melakukan tugas, fungsi, peran, dan pengawasan secara maksimal mengingat persebaran lokasi Satuan Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro sangat luas.

Inspektorat memiliki tugas, pokok, fungsi, dan peran yang diatur secara umum pada Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Bojonegoro, dan secara khusus diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 47 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Bojonegoro.

Secara jelas dalam pasal 3 ayat (4) Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Bojonegoro menjelaskan bahwa fungsi Inspektorat, yakni: a. perencanaan program pengawasan; b. perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan c. pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan[9]. Namun, dalam Peraturan Bupati No 47 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Bojonegoro menjelaskan tentang Inspektorat dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 Peraturan Bupati

[9] Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Bojonegoro.

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

Nomo 47 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Bojonegoro, yakni:

1. Perumusan Kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
2. Pelaksanaan pengawasan interlan terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, peantauan dan kegiatan pengawasan lainnya;
3. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Bupati;
4. Penyusunan laporan hasil pengawasan
5. Pelaksanaan administrasi inspektorat kabupaten, dan:
6. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait tugas dan fungsinya.

C. Alur Pengajuan Izin Cerai, Pemeriksaan dan Pembinaan di Inspektorat Kabupaten Bojonegoro

Dalam praktik pemeriksaan dan pembinaan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro terhadap izin perceraian yang akan dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bojonegoro, selain mengacu kepada aturan-aturan yang berlaku yakni PP No. 10 tahun 1983 *jo* PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian, Surat Edaran No. 48 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian, serta Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negeri No. 21 tahun 2010[10]. Lembaga Inspektorat Kabupaten Bojonegoro membentuk tim khusus yang terbagi menjadi 3 orang

[10] Fiyanti, *Wawancara*, Bojonegoro, 02 Maret 2018.

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

tim, masing-masing tim terdiri dari 1 orang ketua tim, 1 anggota tim dan juru tulis dengan Inspektur sebagai penanggung jawab secara keseluruhan.[11] Setelah surat izin yang di ajukan PNS ke Kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dan di lakukan pembinaan awal selama tiga kali apabila tidak berhasil maka dari kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) mengajukan surat tersebut ke Bupati dan Bupati melimpahkan berkas perkara tersebut ke Inspektorat Kabupaten Bojonegoro untuk dilakukan pemeriksaan dan pembinaan dengan jangka waktu pelaksanaan 8 hari. Selain kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), dalam proses pengajuan izin cerai yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil juga melibatkan Kepala Desa, Camat, dan BP4.[12]

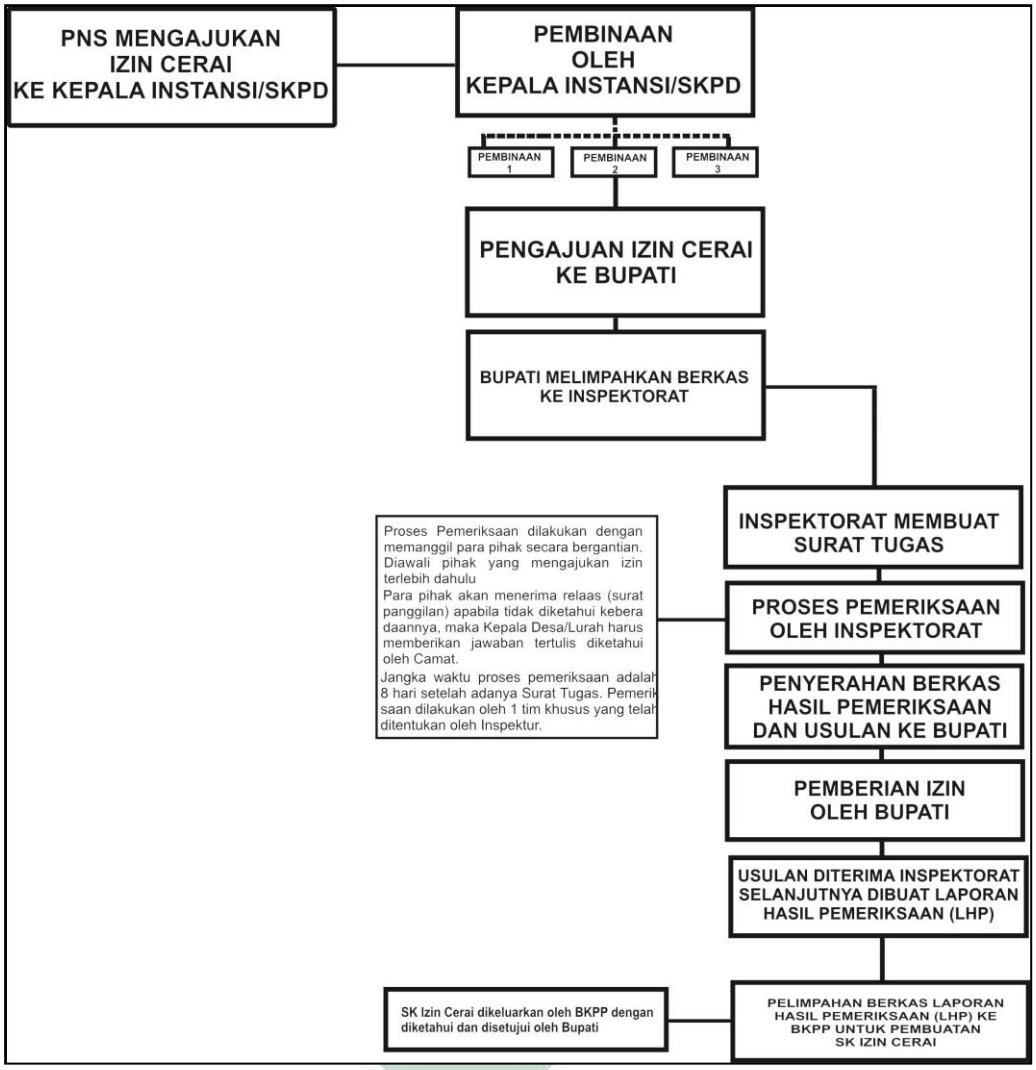
Pengajuan izin perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil dijelaskan dalam PP No. 10 tahun 1983 *jo* PP No. 45 tahun 1990 tentang izin Perkawinan dan Perceraian akan tetapi alur pengajuan izin perceraian yang termasuk di dalamnya memuat tentang proses pemeriksaan dan pembinaan di peroleh dari hasil wawancara dan data telah di olah oleh peneliti. Untuk memperjelas proses pemeriksaan dan pembinaan berikut adalah alur pemeriksaan dan pembinaan yang di mulai dari pengajuan izin cerai ke kepala instansi hingga dikeluarkannya SK izin Cerai oleh Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bojonegoro:

---

[11] Susi, *Wawancara*, Bojonegoro, 02 Maret 2018.
[12] Sri Harini, *Wawancara*, Bojonegoro, 02 Maret 2018.

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

Tabel 3
Alur Pengajuan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil[13]



Tahapan Pengajuan Izin Cerai oleh Pegawai Negeri Sipil dimulai sebagai berikut:

1. Pegawai Negeri Sipil mengajukan cerai membuat usulan kepada pimpinan Instansi atau SKPD. Apabila yang mengajukan pasangan (pemohon) yang bukan Pegawai Negeri Sipil, maka izin tertulis tersebut diajukan kepada pimpinan Instansi tempat pasangannya (termohon)

[13] Susi, *Wawancara*, Bojonegoro, 02 Maret 2018.

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

bekerja. Apabila kedua-duanya berasal dari Pegawai Negeri Sipil, maka surat izin tersebut diajukan kepada pimpinan instansi pemohon;

2. Setelah izin diterima oleh pimpinan Instansi atau SKPD, pemohon dan termohon akan dilakukan pembinaan hingga tiga kali untuk mendengar alasan-alasan adanya permohonan cerai;
3. Apabila hingga pembinaan ketiga tidak dapat didamaikan maka pimpinan Instansi atau SKPD membuat surat permohonan izin cerai kepada Bupati dengan lampiran data diri pengusul;
4. Setelah menerima berkas permohonan izin cerai, Bupati mendisposisikan berkas tersebut kepada Inspektorat Kabupaten Bojonegoro;
5. Setelah berkas disposisi diterima oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro, di data ke dalam surat masuk dan di ajukan ke Inspektur untuk mendapatkan Surat Tugas;
6. Inspektur yang nantinya akan menentukan tim mana yang akan menangani perkara tersebut. Proses pembinaan yang dilakukan dikerjakan dalam waktu 8 hari kerja;
7. Setelah mendapatkan surat tugas, maka akan dilakukan pemanggilan para pihak dimulai dari pemohon atau yang mengajukan izin cerai. Pemanggilan para pihak secara dinas. Kesempatan pemanggilan para pihak dilakukan sebanyak tiga kali, apabila hingga panggilan ke tiga salah satu pihak atau keduanya tidak memenuhi panggilan maka Inspektorat Kabupaten Bojonegoro akan meminta keterangan Kepala

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

Desa/Lurah sesuai alamat para pihak terkait dengan kondisi rumah tangga para pihak tersebut;

8. Dalam proses pemeriksaan, pembina akan melakukan penggalian data terkait keinginan cerai dengan cara mendengarkan keterangan para pihak dan tetap berupaya mendamaikan para pihak tersebut. Dalam proses pembinaan, pembina juga berperan sebagai komunikator yakni menyampaikan keinginan-keinginan antara pihak satu dengan yang lain;
9. Setelah dilakukan proses pembinaan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro, laporan hasil pemeriksaan disampaikan ke Bupati. Di dalam laporan hasil pemeriksaan terdapat kesimpulan dan usulan terhadap keputusan pengambilan izin;
10. Pemberian izin cerai dilakukan oleh Bupati atas dasar usulan dan laporan hasil pemeriksaan yang sebelumnya telah dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro. Hasil dari pemberian izin yang dilakukan oleh Bupati dilimpahkan kembali ke Inspektorat bersama dengan laporan hasil pemeriksaan;
11. Inspektorat Kabupaten Bojonegoro menyerahkan laporan hasil pemeriksaan kepada Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan untuk di proses Surat Keputusan izin cerai dan penolakan izin cerai;

Proses pemeriksaan dan pembinaan pra perceraian juga dijelaskan oleh Kasubbag Umum dan Kepegawaian Inspektorat Kabupaten Bojonegoro sekaligus pembina dalam pembinaan pra perceraian yang menyatakan bahwa proses tersebut dilakukan secara bergantian, diawali oleh yang mengajukan

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

izin cerai terlebih dahulu kemudian hari berikutnya pihak yang satu. Hal ini dilakukan agar tidak menimbulkan pertengkaran saat proses pemeriksaan. Karena beberapa tahun yang lalu pernah ada kejadian, kedua belah pihak kita panggil saat ketemu *malah* terjadi *cek-cok* (pertengkaran)[14].

Pemanggilan bagi para pihak diberi kesempatan hingga 3 kali panggilan, apabila hingga panggilan ketiga para pihak baik salah satu atau keduanya tidak hadir maka pihak Inspektorat Kabupaten Bojonegoro akan meminta Kepala Desa atau Kelurahan setempat untuk memberikan surat keterangan bahwa yang bersangkutan berpindah tempat atau tidak diketahui tempat tinggalnya bagi salah satu bukan dari Pegawai Negeri Sipil dan kondisi rumah tangga pasangan tersebut tidak harmonis dengan diketahui Camat setempat.

Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bojonegoro memiliki peranan terakhir yakni membuat Surat Keputusan izin cerai yang berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang telah dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro. Selain itu, Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bojonegoro merupakan lembaga yang akan melakukan pembinaan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melakukan cerai tanpa mengikuti prosedur sesuai aturan PP No. 10 tahun 1983 *jo* PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian. Seperti yang terjadi pada tahun 2014, menurut keterangan yang diperoleh, terdapat seorang Pegawai Negeri Sipil yang telah melakukan sidang perceraian di

[14] Sri Harini, *Wawancara*, Bojonegoro, 02 Maret 2018.

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

Pengadilan Agama tanpa melampirkan izin berupa Surat Keputusan cerai dari Bupati yang dikeluarkan oleh Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bojonegoro, sehingga oknum tersebut harus menerima sanksi indisipliner pegawai yakni berupa penurunan pangkat satu tingkat selama tiga tahun[15]. Hal tersebut merupakan satu-satunya perkara perceraian tidak patut yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro.

Dalam hal tentang hasil izin cerai yang berupa Surat Keputusan tersebut tidak memiliki tenggang waktu atau dapat digunakan sewaktu-waktu. Karena dari Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bojonegoro menurut penjelasan Kasubbid Pembinaan dan Disiplin mengatakan[16], bahwa tidak ada pelaporan khusus yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil pasca persidangan ke Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bojonegoro. Mereka akan melaporkan keputusan persidangan kepada kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah atau kepala Instansi tempat mereka bekerja, karena hasil dari persidangan akan mempengaruhi gaji dan tunjangan Pegawai Negeri Sipil.

[15] Lusia, *Wawancara*, Bojonegoro, 02 Maret 2018.
[16] Fiyanti, *Wawancara*, Bojonegoro, 02 Maret 2018.

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

D. Jumlah Perkara Perceraian Pegawai Negeri Sipil yang ditangani oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro

Salah satu penyebab putusnya perkawinan menurut pasal 38 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan ialah perceraian. Akan tetapi tidak semua perkara perceraian dapat dilakukan dengan mudah, khususnya bagi Pegawai Negeri Sipil yang harus mendapatkan izin pejabat berdasarkan PP No. 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

Hadirnya PP No. 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian diharapkan dapat memperkecil atau mempersukar perceraian Pegawai Negeri Sipil dengan memberikan beberapa alasan khusus bagi para pegawai yang akan mengajukan izin cerai. Namun, pada kenyataannya di Kabupaten Bojonegoro angka perceraian yang ditangani oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro mengalami peningkatan setiap tahunnya.

> Perkara yang masuk lalu kami (Inspektorat Kabupaten Bojonegoro) proses pemeriksaan dan pembinaannya. Rata-rata pasti diputus atau diizinkan. Dan antara Pegawai Negeri Sipil biasa dengan Perangkat Desa di bedakan jumlahnya tapi proses pemeriksaan dan pembinaannya sama seperti aturan" ujar salah satu Staff bagian Program dan Laporan Inspektorat Kabupaten Bojonegoro, Susi[17].

Berikut adalah jumlah perkara yang ditangani oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam kurun waktu dari tahun 2014-2017.

[17] Susi, *Wawancara*, Bojonegoro, 02 Maret 2018.

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

Tabel 4
Jumlah Perkara Pembinaan yang Ditangani oleh Inspektorat tahun 2014-2017

No	Tahun	Jml	Perkara				Jenis Kelamin		Jml
			Izin	%	Tolak	%	L	P	
1	2014	11	11	100%	0	0	3	8	11
2	2015	14	13	92,85%	1	7,14%	6	8	14
3	2016	16	16	100%	0	0	7	9	16
4	2017	19	19	100%	0	0	6	13	19
Jumlah		60	Jumlah				22	38	60

Perangkat Desa juga bagian daripada Pegawai Negeri Sipil dalam suatu Pemerintahan, dan bagi Perangkat Desa yang ingin melakukan perceraian maka wajib mengikuti prosedur sesuai dengan PP No. 10 tahun 1983 *jo* PP No. 45 athun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Izin cerai yang di ajukan oleh Perangkat Desa terjadi di tahun 2015 dan 2016, masing-masing tahun terjadi 1 (satu) kali perkara dan perkara tersebut di izinkan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro.

Pembinaan izin cerai yang ditangan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam kurun waktu 2014 hingga 2017 mencapai 60 kasus. Hanya ada satu kasus yakni pada tahun 2015 yang ditolak. Perkara tersebut ditolak dengan dasar diantara para pihak masih tinggal serumah, hal ini jelas masih menunjukkan adanya keharmonisan dalam rumah tangga.

Pengajuan izin cerai yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bojonegoro dapat dikatakan meningkat tiap tahunnya, mayoritas yang mengajukan izin cerai adalah Pegawai Negeri Sipil yang memasuki usia 40 tahun hingga 50 tahun bahkan menjelang usia pensiun. Izin pengajuan

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

cerai Pegawai Negeri Sipil di Kabpaten Bojonegoro di dominasi oleh Pegawai Negeri Sipil perempuan, yakni dalam kurun waktu 2014 hingga 2017 terdapat 38 izin yang di ajukan oleh Pegawai Negeri Sipil dari total keseluruhan 60 perkara. Saat peneliti melakukan penggalian data, di awal tahun 2018 sudah 3 perkara izin cerai yang diselesaikan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro. Bukan tidak mungkin lagi di tahun 2018 angka perceraian Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Bojonegoro akan semakin meningkat.

Berdasarkan data perkara pengajuan yang peneliti paparkan diatas, dapat dikatakan upaya pembinaan yang di lakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro selaku pembina masih belum efektif, karena adanya pembinaan sendiri diharapkan dapat menekan angka perceraian. Terlebih dalam hal pembinaan pra perceraian yang tidak dihadiri oleh salah satu pihak atau kedua belah pihak, sehingga menyebabkan gagalnya pembinaan dan pengajuan izin cerai di kabulkan. Sehingga, agar peran pembinaan tersebut menjadi efektif perlu diadakan kontinuitas pembinaan pra perceraian. Inspektorat Kabupaten Bojonegoro selaku pembina dalam pembinaan pra perceraian Pegawai Negeri Sipil telah melaksanakan tugas dan kewajibannya secara baik.

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

E. Faktor-Faktor Penyebab Pengajuan Izin Cerai oleh Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro

Dewasa ini kita sering mendapatkan informasi tentang fenomena perceraian yang terjadi dan bisa dikatakan perceraian merupakan fenoma yang angkanya terus meningkat tiap tahunnya. Ada banyak sebab yang melatar belakangi tingginya angka perceraian saat ini. Meskipun perceraian merupakan salah satu hal yang dibenci oleh Allah swt walaupun bukan termasuk perkara haram

Terkait dengan penyebab perceraian sendiri di Kabupaten Bojonegoro, khususnya bagi kalangan Pegawai Negeri Sipil didominasi oleh beberapa sebab[18], diantaranya:

1. Perselingkuhan
2. Lepas Tanggung Jawab
3. Isteri yang Kabur

Selain itu menurut Kasubbag Umum dan Kepegawaian Inspektorat Kabupaten Bojonegoro, Sri Harini. Bagi alasan pengajuan dengan sebab perselingkuhan wajib melampirkan pernyataan dari pihak kepolisian yang menyatakan bahwa salah satu dari pihak tersebut melakukan perselingkuhan.

Penyebab alasan perceraian berikutnya juga ditambahkan oleh salah satu staff Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam wawancara dengan beliau yakni adanya pertengkaran yang terjadi terus menerus[19]. Pertengkaran yang terjadi terus menerus adalah tidak adanya ujung dari sebuah

[18] Sri Harini, *Wawancara*, Bojonegoro, 02 Maret 2018.
[19] Susi, *Wawancara*, Bojonegoro, 02 Maret 2018.

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

permasalahan kecuali berpisah atau cerai, karena sedikit saja masalah yang terjadi meskipun kecil tetap akan menjadi besar. Hal ini karena didukung rasa sakit hati diantara salah satu pasangan. Lebih jelas lagi penyebab perceraian yang ketiga ini dikarenakan sudah tidak ada lagi keharmonisan diantara pasangan tersebut.

Oleh karena itu perlu adanya upaya-upaya untuk mempertahankan rumah tangga agar tidak bermuara pada perceraian diantaranya:

1. Memahami tujuan pernikahan
2. Memahami Hak dan Kewajiban tiap pasangan (suami dan isteri)
3. Saling Terbuka dan Saling Percaya
4. Memahami status dan posisi sebagai Pegawai Negeri Sipil sebagai abdi negara dan abdi masyarakat
5. Tidak mudah terlarut dalam emosi saat menyelesaikan masalah

F. Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro terhadap Pembinaan Pra Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro

Berkaitan dengan pembinaan izin cerai yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil, Inspketur Inspektorat Kabupaten Bojonegoro membagi anggotanya menjadi 3 tim khusus yang nantinya akan menjadi pembina dalam setiap proses pembinaan izin cerai yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil. Tim-tim tersebut dibagi berdasarkan *job description* pegawai Inspektorat Kabupaten Bojonegoro, dan yang berhak menjadi pembina dalam hal ini adalah Kasubbag Umum dan Kepegawaian, Kasubbag Keuangan dan

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

Kasubbag Program dan Laporan. Nantinya mereka akan dibantu anggota-anggota yang merupakan staff kepegawaian dari masin-masing Kasubbag tersebut.

Inspektur akan menunjuk salah satu tim yang akan menjadi pembina dalam pembinaan izin cerai tersebut dan akan ditulis dalam surat tugas sebagai tindak lanjut dari disposisi yang diberikan oleh Bupati. Tim-tim tersebut yang nantiya menjadi pembina merupakan tangan kanan dari Inspektur yang mewakili Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam menangani pembinaan izin cerai yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil. Dari setiap tim akan terdapat 2 orang yang menjadi pembina. Namun, pembinaan hanya akan dilakukan oleh salah seorang saja. Serta terdapat seorang juru tulis yang akan mencatat jalannya proses pemeriksaan dan pembinaan yang terjadi saat itu.

Dalam proses pembinaan izin cerai, Inspektorat Kabupaten Bojonegoro memiliki beberapa peran yakni:

1. Fasilitator

   Peran pertama yang dimiliki Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melakukan pembinaan adalah menjadi fasilitator, yakni dengan memberikan nasehat-nasehat tentang akibat perceraian yang nantinya akan terjadi. Memberikan saran terhadap penyelesaian perkara yang tengah terjadi diantara kedua belah pihak yang berperkara. Serta mendengarkan dan memahami keinginan para pihak untuk bercerai.

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

2. Komunikator

Peranan kedua yang dimiliki oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melakukan pembinaan adalah komunikator. Yakni menjadi penyampai informasi kepada para pihak. Karena proses pembinaan yang dilakukan secara bergantian, sehingga peran komunikator ini dianggap penting untuk dapat mencari tahu seluk beluk perkara dan menentukan kesepakatan. Selain itu, peran komunikator untuk menciptakan komunikasi antara pembina dengan para pihak.

3. Mediator/Penengah

Yang terakhir, peranan yang dimiliki Isnpektorat Kabupaten Bojonegoro adalah sebagai penengah atau mediator. Setelah membaca keterangan dalam isi surat izin yang ditulis para pihak, dan mendengarkan keterangan para pihak dalam pembinaan, Inspektorat Kabupaten Bojonegoro memiliki peran untuk mendamaikan para pihak tersebut.

Peran-peran yang dimiliki oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam menangani pembinaan pra perceraian Pegawai Negeri Sipil merupakan landasan utama yang perlu diperhatikan oleh setiap pembina dalam menangani setiap pembinaan. Dan ketiga peranan tersebut saling berhubungan satu sama lain.

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

BAB IV

TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERAN INSPEKTORAT KABUPATEN BOJONEGORO DALAM PEMBINAAN PRA-PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL PEMERINTAHAN KABUPATEN BOJONEGORO

A. Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam Pembinaan Pra-Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro

Dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 *jo* Peraturan Pemerintah No 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil syarat utama bagi Pegawai Negeri Sipil untuk dapat melakukan perceraian di muka pengadilan adalah dengan adanya izin pejabat. Untuk memperoleh izin, maka seorang Pegawai Negeri Sipil wajib mengikuti proses pemeriksaan dan pembinaan yang dimaksud dalam aturan tersebut di mulai dari pejabat setingkat kepala atau pimpinan sebuah instansi hingga yang tertinggi adalah pejabat setingkat kepala pemerintahan dimana lokasi instansi itu berada.

Selain peraturan pemerintah yang disebut diatas, terdapat Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Nasional No. 21 tahun 2010 yang mengatur tentang Displin Pegawai. Peraturan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan perkawinan dan perceraian, mengingat Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang

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

baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganaya. Karena dalam perkawinan yang diajarkan Islam bertujuan untuk membentuk dan menciptakan keluarga yang sakīnah, mawaddah, dan raḥmah.

Demikian halnya di Kabupaten Bojonegoro, bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan mengajukan cerai mereka wajib meminta izin sesuai dengan peraturan yang mengatur akan tetapi yang membedakan adalah pelimpahan tugas dan wewenang untuk melakukan pembinaan yang seharusnya pembinaan tersebut dilakukan oleh Kepala Pemerintahan dalam hal ini adalah Bupati, di Kabupaten Bojonegoro peran pemeriksaan dan pembinaan ini dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro.

Inspektorat Kabupaten Bojonegoro merupakan salah satu lembaga pemerintahan yang ada di lingkup pemerintahan Kabupaten Bojoengoro yang memiliki tugas dan peran untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap unsur pengawas penyelanggara pemerintah daerah termasuk di dalamnya adalah Pegawai Negeri Sipil. Dalam pasal 2 ayat (3) Peraturan Bupati No. 47 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian

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

Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Bojonegoro[1] menjelaskan bahwa Inspektorat memiliki tugas membantu Bupati membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh Perangkat Daerah. Oleh sebab itu secara resmi Inspektorat Kabupaten Bojonegoro memiliki peran penting dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap tindak perilaku dan urusan Pegawai Negeri Sipil, baik dalam urusan pekerjaan hingga urusan pribadi, rumah tangga.

Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melakukan pembinaan terhadap para Pegawai Negeri Sipil merupakan puncak dari proses pengajuan izin cerai yang harus dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil itu sendiri. Pembinaan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro di lakukan oleh pembina yang berdasarkan surat tugas dari Inspektur untuk menangani kasus yang diterima oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro.

Berdasarkan hasil penggalian data yang dilakukan oleh peneliti, Inspektorat Kabupaten Bojonegoro memiliki tiga peran dalam menangani pembinaan izin cerai yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil, yakni; fasilitator, komunikator dan mediator. Ketiga peranan tersebut saling berhubungan. Sekalipun di lapangan sukar menyatukan kedua belah pihak yang berperkara, namun 3 peranan tersebut harus tetap dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melakukan pembinaan.

[1] Pasal 2 ayat (3) Peraturan Bupati No. 47 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Bojonegoro

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

Mengenai pengambilan keputusan terkait izin cerai, tetap dilakukan oleh Bupati. Bupati nantinya akan mendapatkan laporan hasil pemeriksaan dari Inspektorat yang memuat tentang alasan-alasan para pihak mengajukan izin cerai dan proses selama pemeriksaan yang telah terjadi, selanjutnya Bupati akan mengirimkan usulan bahwa perkara yang diperiksa itu diizinkan atau ditolak. Setelah menerima usulan dari Bupati, Inspektorat akan melimpahkan berkas laporan hasil perkara ke Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan untuk dasar menyusun Surat Keputusan. Surat Keputusan tersebutlah, yang nantinya akan menjadi lampiran wajib bagi Pegawai Negeri Sipil dalam mendaftarkan perkaranya di persidangan.

Peran pembinaan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dapat dikatakan belum efektif, hal ini dikarenakan dari 60 perkara yang ditangani oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro hanya 1 (satu) perkara yang ditolak. Salah satu alasan dikabulkannya izin perceraian tersebut adalah akibat ketidak hadirannya para pihak atau salah satu dari para pihak tersebut, sehingga Inspektorat Kabupaten Bojonegoro meminta keterangan pihak Kepala Desa/Lurah yang diketahui oleh Camat setempat dan keterangan tersebut yang dijadikan dasar memutus perkara tanpa mendengarkan keterangan para pihak.

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

B. Tinjauan Hukum Islam terhadap Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam Pembinaan Pra-Perceraian Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro

Inspektorat Kabupaten Bojonegoro sejatinya dapat disamakan dengan lembaga tahkim dalam konsep hukum Islam seperti yang dijelaskan dalam pembahasan bab II. Lembaga tahkim merupakan lembaga perdamaian yang menunjuk salah seorang baik dari keluarga pihak yang berperkara atau lainnya sebagai *hakam* yakni juru damai, penengah, atau wasit dalam menyelesaikan sebuah perkara. Demikian pula dengan lembaga Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melakukan pembinaan, menunjuk sebanyak-banyaknya 3 orang untuk menjadi juru damai terhadap Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan izin cerai. Selain itu, tugas dan wewenang antara kedua lembaga tersebut yakni sama-sama mendamaikan pihak yang bersengketa, meskipun demikian diharapkan masing-masing juru damai kedua lembaga tersebut dapat menjadi penengah atau juru damai yang netral, tidak memihak kepada salah satu pihak. Baik dalam lembaga tahkim maupun Inspektorat Kabupaten Bojonegoro memiliki kesamaan peran yang diterapkan dalam menyelesaikan sengketa, yakni:

1. Peran sebagai Fasilitator

   Baik pada Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dan lembaga tahkim sama-sama mendorong dan memberikan pengertian serta nasehat-nasehat terhadap para pihak yang bersengkata tentang akibat-akibat yang akan timbul saat terjadi perceraian. Serta juga sama-sama memberikan saran terhadap penyelesaian perkara yang sedang dihadapi.

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

2. Peran sebagai Komunikator

Kedua lembaga tersebut sama-sama memfasilitasi adanya dialog antara dua belah pihak yang berperkara. membantu para pihak mengklarifikasi maksud dan tujuan terhadap masalah yang tengah dihadapi. Akan tetapi terdapat sedikit perbedaan diantara kedua lembaga tersebut dalam melakukan perannya sebagai komunikator. Apabila dalam lembaga tahkim, *hakam* berperan sebagai komunikator yang memfasilitasi dialog sedangkan dalam Inspektorat Kabupaten Bojonegoro, peran komunikator adalah sekaligus sebagai penyampai informasi dan keinginan dari masing-masing pihak hal ini dikarenakan proses pembinaan yang bergantian antara satu pihak dengan yang lain.

3. Peran sebagai Mediator atau Penengah.

Kedua lembaga tersebut sama-sama menjadi penengah terhadap permasalah yang sedang terjadi. Keberadaan juru damai atau penengah diharapkan dapat memberikan penyelesaian yang seadil-adilnya dan mengupayakan semaksimal mungkin untuk tidak terjadi perceraian.

Ketiga peranan yang dimiliki kedua lembaga tersebut saling berhubungan sehingga dapat mewujudkan tujuan utama diadakannya pembinaan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dan lembaga tahkim, yakni perdamaian. Konsep perdamaian yang diusung dua

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

lembaga tersebut sejalan dengan syari'at Allah Swt dalam Qur'an Surat an-Nisaā ayat 128[2] dibawah ini:

وَإِنِ ٱمرَأَةٌ خَافَت مِن بَعلِهَا نُشُوزًا أَو إِعرَاضا فَلَا جُنَاحَ عَلَيهِمَا أَن يُصلِحَا بَينَهُمَا صُلحاۚ وَٱلصُّلحُ خَيرٌۗ وَأُحضِرَتِ ٱلأَنفُسُ ٱلشُّحَّۚ وَإِن تُحسِنُواْ وَتَتَّقُواْ فَإِنَّ ٱللَّهَ كَانَ بِمَا تَعمَلُونَ خَبِيرا(١٢٨)

> Dan jika seorang wanita khawatir akan nusyuz atau sikap tidak acuh dari suaminya, maka tidak mengapa bagi keduanya mengadakan perdamaian yang sebenar-benarnya, dan perdamaian itu lebih baik (bagi mereka) walaupun manusia itu menurut tabiatnya kikir. Dan jika kamu bergaul dengan isterimu secara baik dan memelihara dirimu (dari nusyuz dan sikap tak acuh), maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan Qs. An-Nisa': 128

Perdamaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak tersebut juga sejalan dengan hadist yang diriwayatkan oleh Abu Dawud dan Tirmidzi berikut ini:

أَلاَ أُخْبِرُكُمْ بِأَفْضَلَ مِنْ دَرَجَةِ الصِّيَامِ وَالصَّلاَةِ وَالصَّدَقَةِ؟ قَالُوْا: بَلَى، قَالَ: صَلاَحُ ذَاتِ البَيْنِ؛ فَإِنَّ فَسَادَ ذَاتِ البَيْنِ هِيَ الحَالِقَةُ

> Maukah aku beritahukan kepadamu perkara yang lebih utama daripada puasa, shalat dan sedekah? Para sahabat menjawab, "Tentu wahai Rasûlullâh." Beliau bersabda,"Yaitu mendamaikan perselisihan diantara kamu, karena rusaknya perdamaian diantara kamu adalah pencukur (perusak agama). [HR. Abu Dawud dan Tirmidzi][3]

Dengan demikian dapat kita pahami bahwa peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melakukan pemeriksaan dan pembinaan izin cerai bagi Pegawai Negeri Sipil termasuk upaya menjadikan Pegawai Negeri Sipil disiplin dan menegakkan sikap keteladan Pegawai Negeri Sipil

---

[2] Kementrian Agama RI, *Al-Qur'an al Kariiṣm*..., 99.

[3] Syaikh Su'ud asy-Syuraim,"Perdamaian itu Lebih Baik", dalam https://almanhaj.or.id/3874-perdamaian-itu-lebih-baik.html, diakses pada tanggal 09 Desember 2017.

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

terhadap peraturan yang berlaku. Upaya yang dilakukan oleh Inspektorat juga terkandung tujuan untuk kemaslahatan dan dalam hal ini dipandang bahwa Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian akan lebih banyak mendapatkan kemafsadatan dari pada kemaslahatan. Sehingga ini dapat diartikan sebagai upaya untuk menghindari kemungkinan kemafsadatan. Sebagaimana kaidah yang mengatakan:

دَرْءُ ٱلْمفَاسِدُ مُقَدَمُ عَلىَ جَلْبِ ٱلْمصَالِحِ

Menolak kerusakan lebih diutamakan daripada menarik kemaslahatan[4]

جَلْبُ ٱلْمصَا لِحِ مُقَدَّمُ عَلَى دَقْعِ الْمَفَا سِدِ

Tidak memuḍaratkan dan tidak dimuḍaratkan[5]

الضَرَر يُزَالُ

Kemuḍaratan dapat dihilangkan[6]

Setiap *syara'* yang dibuat bersumber kepada *ra'yu* dan setiap *syara'* yang dibuat bertujuan untuk menciptakan sebuah kemaslahatan yang sesuai dengan nash ataupun yang tidak sesuai dengan nash. Dapat disimpulkan bahwa tujuan dibentuk sebuah ketetapan hukum atau aturan adalah untuk menciptakan kemaslahatan dan mengatur kehidupan manusia. Karena hukum dibuat atas dasar tidak adanya aturan dan atas dasar tidak adanya hikmah dalam kehidupan manusia. Tujuan yang hendak dicapai adalah kemaslahatan yang menjadi tujuan *syari'* (pembuat hukum) dalam membentuk hukum

---

[4] M. Yahya Chusnan Mansur, *Ats-tsamarot Al-Mardliyyah Ulasan Nadhom Qowaid Fiqhiyyah,...,* 86.
[5] Abd Haq, *et al, Formulasi Nalar Fiqh...*, 237.
[6] M. Yahya Chusnan Mansur, *Ats-tsamarot Al-Mardliyyah Ulasan Nadhom Qowaid Fiqhiyyah...*, 81.

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

yakni mewujudkan atau menyempurnakan hukum ataupun kerusakan yang hendak ditolak/diperkecil oleh *syari'* melalui pembentukan hukum[7].

Kaidah diatas sejalan dengan peran pembinaan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro, mengupayakan perdamaian sebagai jalan tengah penyelesaian perkara dapat diartikan sebagai menolak kerusakan, sedangkan kerusakan disini dapat dikaitkan dengan perceraian. Dimana setiap perceraian pasti memiliki akibat hukum yang akan diterima oleh para pihak dan tidak menutup kemungkinan akibat hukum dari perceraian akan diterima oleh anak-anak para pihak tersebut dan keluarganya. Kemaslahatan dalam kaidah kedua dapat diartikan adanya kebutuhan dan tujuan untuk membentuk sikap keteladanan Pegawai Negeri Sipil dalam kehidupan keluarganya dan masyarakatnya serta sikap disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai aparatur negara dan abdi negara.

Berdasarkan analisis diatas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa perceraian merupakan hal yang tidak dapat dihentikan tapi dapat dicegah salah satunya dengan mengupayakan jalur perdamaian baik melalui pihak keluarga seperti lembaga tahkim atau lembaga konseling keluarga. Selain itu, dengan adanya aturan wajib PP No. 10 tahun 1983 *jo* PP No. 45 tahun 1990 tentang izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil serta aturan khusus yang dimiliki Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melakukan pembinaan bagi Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bojonegoro berdasarkan Perbup No. 47 tahun 2016 merupakan salah satu cara

[7] Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih*, 86.

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

memberikan kemaslahatan bagi Pegawai Negeri Sipil dan mengurangi angka perceraian baik dikalangan Pegawai Negeri Sipil maupun secara keseluruhan yang ada di Pengadilan Agama. Dan peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melakukan pembinaan bagi Pegawai Negeri Sipil dalam proses pengajuan izin cerai dapat dikatakan memiliki landasan hukum yang jelas dalam Islam, hal ini dapat dilihat dari dasar hukum yang peneliti cantumkan baik berdasarkan al-Qur'an, hadis maupun kaidah-kaidah fiqih.

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

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil analisis yang telah peneliti paparkan pada bab sebelumnya, ada dua kesimpulan yang menjadi poin inti dalam skripsi yakni:

1. Pembinaan pra perceraian yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro merupakan implementasi dari PP No. 10 tahun 1983 *jo* PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian. Peran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam melakukan pembinaan pra perceraian terbagi menjadi 3, yakni sebagai fasilitator, komunikator, dan mediator atau penengah.
2. Dalam hukum Islam peran yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam pembinaan pra perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil sejalan dengan konsep *shūlh* (upaya perdamaian) yang diusung oleh lembaga tahkim. Selain itu, upaya perdamaian tersebut sesuai dengan kaidah menolak kerusakan itu lebih diutamakan daripada menarik maslahat (kebaikan) karena merupakan salah satu jalan untuk mewujudkan kemaslahatan di kehidupan Pegawai Negeri Sipil, dan sekaligus mencegah kemafsadatan yang akan terjadi akibat perceraian.

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

B. Saran

Dari kesimpulan diatas, berikut saran yang dapat diberikan oleh peneliti:

1. Bagi Pegawai Negeri Sipil yang memiliki keinginan untuk cerai dapat lebih kooperatif dengan mengikuti prosedur yang telah ditentukan dalam PP No. 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian serta mencantumkan alasan dalam surat izin cerai dengan sebenar-benarnya.
2. Bagi Inspektorat Kabupaten Bojonegoro diharapkan lebih maksimal dalam melaksanakan perannya sebagai pembina agar angka perceraian yang terjadi di kalangan Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro dapat diminamilisir.
3. Bagi mahasiswa program studi Hukum Keluarga hendaknya lebih mempelajari pembahasan mengenai perceraian Pegawai Negeri Sipil karena masih jarang untuk diteliti.

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

DAFTAR PUSTAKA

Amin, Tatang M. *Menyusun Rencana Penelitian*. Jakarta: Rajawali, 1990.

Azhar, Syekh al *Fathul Azhar,* juz 8. Cairo: Darul Basyar, 2011.

Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bojonegoro. "Statistik Data Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bojonegoro", dalam http://bkpp.bojonegorokab.go.id/index.php/menu/detail/5/StatistikDataPegawai, diakses pada 26 Februari 2018.

Būtī (al). *Dawābit al-Maslahah fīasy-Syarî'ah al-Islāmiyyah*. Beirut: Muassasah al-Risâlah, 2001.

Center, Bani Arbitration. "Sejarah Arbitrase", dalam http://baniarbitration.org, diakses pada tanggal 08 Desember 2017.

Choiri, Ahmad. "Analisis Yuridis terhadap Putusan Pengadilan Agama Gresik No. 0977/Pdt.G/2013/PA/GS tentang Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Pejabat". Skripsi--UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2015.

Dimasyqi (al), Imam Abi Al-Fida' Al-Hafz Ibnu Katsir. *Tafsir Al-Qur'an alAzim,* jilid 5. Bairut: Dar al Fikr, 1992.

Dahlan, Abdul Azis. *Ensiklopedia Hukum Islam*. Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 2003.

Dhaif, Syauqi. *Kitab Mu'jamul Wasith*, juz 1. Mesir: Maktabah Shorouq ad-Dauliyyah, 2011.

Djamil, Fathurrahman. *Arbitrase Dalam Perspektif Sejarah Islam*, *dalam Arbitrase Islam di Indonesia, Badan Arbitrase Muamalat Indonesia Kerjasama dengan Bank Muamalat*. Jakarta: BAMUI, 1994.

Departemen Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemahanny.* Semarang: CV. AsySyifa', 1984.

Effendi, Satria. *Problematika Hukum Keluarga Islam Kontemporer*. Jakarta, Prenada Media Group, 2010.

Fiyanti. *Wawancara*. Bojonegoro, 02 Maret 2018.

Furkon, Mohammad. "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kewajiban Memperoleh Izin Pejabat Dalam Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Pasal 3 (1) PP No. 8 / 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil)". Skripsi--UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2016.

Ghozali, Abdul Rahman. *Fiqh Munakahat*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003.

Harini, Sri. *Wawancara*, Bojonegoro 02 Maret 2018.

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

Haq, Abd. et al. *Formulasi Nalar Fiqh Telaah Konseptual*. Surabaya: Khalista. 2006.

Jamil, Abdul. "Lembaga Perdamaian Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Dalam Pandangan Peradilan Islam dan Hukum Postif". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Bencana Tsunami di Tanah Aceh*, Vol. 5, Mei, 2005.

Jauhari, Iman. "Penetapan Teori Tahkim dalam Penyelesaian Sengketa Hak Anak (hadlanah) di Luar Pengadilan Menurut Islam". *Asy-Syir'ah Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, Juli-Desember 2011,

Jawas, Yazid Bin Abdul Qadir. "Memilih yang Diyakini Meninggalkan Keraguan", dalam https://almanhaj.or.id/2922-memilih-yang-diyakini-dan-meninggalkan-keraguan.html, diakes pada 10 Desember 2017.

Kementrian Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Bandung: CV. Penerbit Diponegoro, 2003.

Kementrian Dalam Negeri RI. "Kabupaten Bojonegoro dalam Permendagri No. 66 tahun 2011", dalam http://www.kemendagri.go.id/pages/profil-daerah/kabupaten/id/35/name/jawa-timur/detail/3522/bojonegoro, diakses pada 25 Februari 2018.

Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan RI. "Hakam", dalam https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hakam, diakses pada 04 Januari 2018.

Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan RI, "Maslahat" dalam https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/maslahat diakes pada 29 April 2018.

Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan RI. Kawin dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, "kawin", dalam https://kbbi.web.id/kawin, diakses pada 21 September 2017.

Khallaf, Abdul Wahab. *Ilmu Ushul Fiqih*. Semarang: Bina Utama, 1994.

Lusia, *Wawancara*. Bojonegoro, 02 Maret 2018.

Mahally (al), Jalaluddin. *Qalyuby wa Umairah*. Mesir: Dar al-Ihya al-Kutub al-Arabiyah, t.t.

Mansur, M. Yahya Chusnan. *Ats-tsamarot Al-Mardliyyah; Ulasan Nadhom Qowaid Fiqhiyyah al-Faroid al-Bahiyyah*. Jombang: Pustaka Al-Muhibbin, 2009.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.

Marzuki, "Peradilan Sebagai Institusi Penegak Hukum Islam di Indonesia". *Jurnal UNY,* 2015.

Masita, Noeris Widiya. "Analisis Yuridis Terhadap Alasan-Alasan Mengajukan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik". Skripsi--UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2015.

Munawir, Ahmad Warson. *Kamus al-Munawwir Arab-Indonesia*. Surabaya: Pustaka Progresif, 2002.

Nasution, S. *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.

Nawawi (an). Mahyuddin *Majmu' Syarah Muhazzab*, jilid VII. Jeddah: Maktabah al-Irsyad, t.t.

Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro. "Visi dan Misi Kabupaten Bojonegoro", dalam http://www.bojonegorokab.go.id/visimisi, diakses pada 02 Maret 2018.

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

Qal'ahji, Muhammad Rawwas. *Ensiklopedia Fiqh*, terj. M. Abdul Mujieb AS, et al. Jakarta: Raja Grafindo, 1999.

Qazwini (al), Abi Abdillah Muhammad Ibn Yazid. Sunah Ibn Majah, juz 2, Bairut: Dar al-Fikr, t.t.

Rangkut, Ramlan Yusuf. "Sistem Penyelesaian Sengketa Ekonomi Islam: Instrumen Penting bagi Konsep Ekonomi Islam Mendatang", *Asy-Syir'ah Jurnal Ilmu Hukum dan Syariah*, Juli-Desember, 2011.

Sabiq, Sayyid. *Fiqh Sunnah 8*. Bandung: Al-Ma'arif, 1978.

Shihab, M. Quraish. *Tafsir al-Misbah*. Ciputat: Lentera Hati, 2003.

Shomad, Abd. Hukum Islam: *Penormaan Prinsip Syariah dalah Hukum Indonesia*, cet. 3. Jakarta: Kencana, 2017.

Sidiq, Sapiudin. *Ushul Fiqh*, cet.3. Jakarta: PT Balebat Dedikasi Utama, 2017.

Suleman, Zulkarnaen. *Metode Penelitian Hukum Islam Penuntun Praktis untuk Penelitian Skripsi dan Tesis*. Yogyakarta: Mitra Pustaka, 2013.

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006.

Supriadi. *Etika dan Tanggung jawab Profesional Hukum di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Susi, *Wawancara*. Bojonegoro, 02 Maret 2018.

Syafa'at, Abdul Kholiq. *Hukum Keluarga Islam*. Surabaya: UINSA Pers, 2014.

Syarifuddin, Amir. *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, cet. 3. Jakarta: Prenada Media Group, 2008.

Syuraim (asy), Syaikh Su'ud. "Perdamaian itu Lebih Baik", dalam https://almanhaj.or.id/3874-perdamaian-itu-lebih-baik.html, diakses pada tanggal 09 Desember 2017.

TafsirQ, "Tafsir ayat An-Nisaā' dalam Kitab Jalalayn", dalam https://tafsirq.com/4-an-nisa/ayat-35tafsir-jalalayn, diakses pada tanggal 09 Desember 2017.

Tutik, Titik Triwulan. *Hukum Perdata dalam sistem Hukum Nasional*, cet. 1. Jakarta: Prenadmedia Group, 2008.

Yahya, Mukhtar dan Fatchurrahman. *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami*. Bandung: PT Al-Ma̧rif, 1986.

Yasmita. "Peran Arbitrase Dalam Penyelesaian Perceraian". *Jurnal Mizani*, No. 24, Vol. 1, 2014.

Zuhaily (az), Wahbah. *al-Fiqh al-Islamiy wa Adillatuhu*. Damsyiq: Dar al-Fikr, 1984.

Buku Profil Kabupaten Bojonegoro.

Kompilasi Hukum Islam.

Peraturan Bupati No. 47 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Bojonegoro.

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

Peraturan Daerah No. 8 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Bojonegoro.

Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang No. 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengkea.

Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang No. 7 tahun 1989 *jo* Undang-Undang No. 3 tahun 2006 tentang Peradilan Agama.

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