

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkawinan ialah: “ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Perkawinan adalah tuntutan kodrat hidup dan tujuannya antara lain adalah untuk memperoleh keturunan, guna melangsungkan kehidupan.¹

Perkawinan dan perceraian di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) tidak hanya diatur oleh hukum perdata umum, tetapi juga oleh peraturan internal yang ketat. Prosedur ini berbeda dari masyarakat sipil pada umumnya karena status anggota Polri sebagai aparatur negara yang terikat pada disiplin, etika, dan hierarki.² Salah satu lembaga kunci yang memainkan peran penting dalam proses ini adalah Badan Pembantu Penasihat Perkawinan, Perceraian, dan Rujuk (BP4R).

Dasar hukum pelaksanaan sidang BP4R adalah Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengajuan Perkawinan Perceraian dan Rujuk bagi Pegawai Negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut Perpol No. 6 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengajuan Perkawinan, Perceraian, dan Rujuk bagi Anggota Polri). Sidang BP4R adalah sidang pembinaan nikah

¹ Jamaluddin dan Nanda Amalia, *Buku Ajar Hukum Perkawinan*, Unimal Press, Lhokseumawe, 2016, hlm. 19

² Kunarto, *Etika Kepolisian*, Cipta Manunggal, Jakarta 1996, hlm 23

yang mana termasuk sebagai tahapan yang akan dijalani oleh setiap calon mempelai yang akan membentuk keluarga di lingkungan Polri. Sidang pembinaan nikah oleh BP4R didasari oleh Surat Telegram Kapolri Nomor: ST/1916/IX/2014 tentang Penyelenggaraan Pembinaan/ Bimbingan Nikah, Cerai dan Rujuk melalui BP4R. Sidang BP4R merupakan tahapan yang paling penting karena dapat dijadikan indikator dalam menciptakan keluarga terbaik bagi insitutsi Polri. Dengan menggelar sidang diharapkan dapat BP4R maka meminimalisir terjadinya situasi dan kondisi yang mengancam keutuhan keluarga”.³

Sidang BP4R merupakan mekanisme internal yang wajib diikuti oleh anggota Polri yang akan melangsungkan pernikahan atau mengajukan perceraian. Aturan ini tidak berlaku untuk masyarakat umum, melainkan spesifik untuk pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dengan menjalani sidang BP4R sebelum akhirnya menjadi bagian keluarga besar Polri, maka calon pasangan anggota Polri menjadi tahu dan paham mengenai tugas pokok, institusi tempat bekerja, serta hak-hak dan tanggung jawab calon pasangannya yang berprofesi sebagai anggota Polri. Dengan demikian calon pasangan anggota Polri bisa lebih siap sehingga di masa yang akan datang dapat mengatasi setiap pertentangan yang timbul.⁴

Secara umum, anggota Polri yang ingin menikah atau bercerai diwajibkan untuk mengajukan permohonan izin kepada atasan melalui sidang BP4R. Sidang

³ Muhammad Danial Dirja, Sidang Badan Pembantu Penasehat Perkawinan Perceraian Dan Rujuk (BP4R) Sebagai Syarat Materil Perkawinan Bagi Anggota Polri Ditinjau Dari Hukum Perkawinan Nasional, *Padjadjaran Law Review*, Volume 9, Nomor 2, 2021, hlm 21

⁴ Kepolisian Negara Republik Indonesia, *Buku Pedoman Sidang Pembinaan Nikah Di Lingkungan Polri*, Biro Watpers Ssdm Polri, Jakarta, 2017, hlm. 2

ini berfungsi sebagai forum untuk memberikan nasihat, pertimbangan, dan rekomendasi terkait permohonan tersebut. Keberadaan sidang BP4R diatur dalam Perpol No. 6 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengajuan Perkawinan, Perceraian, dan Rujuk Bagi Anggota Polri. Peraturan ini secara eksplisit mengatur bahwa izin perkawinan dan perceraian hanya dapat diberikan setelah melewati sidang BP4R, yang melibatkan penasihat dari atasan, perwira urusan hukum, dan penasihat lainnya.⁵

Namun, dalam perspektif hukum tata negara, kedudukan dan fungsi sidang BP4R memunculkan pertanyaan yuridis yang mendalam. Aturan perkawinan dan perceraian bagi seluruh warga negara Indonesia, termasuk anggota Polri, pada dasarnya diatur oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UU No. 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan). di sisi lain, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian) memberikan dasar hukum bagi Kapolri untuk mengatur masalah-masalah internal, termasuk disiplin dan kode etik

Hal ini menciptakan dualisme pengaturan yang menantang untuk dianalisis. Sidang BP4R, sebagai entitas di bawah Polri, secara substansial mengambil peran yang serupa dengan forum mediasi atau adjudikasi dalam sengketa keluarga, yang seharusnya berada dalam ranah pengadilan. Pertanyaannya kemudian adalah apakah kewenangan yang diemban oleh sidang

⁵ *Ibid*

BP4R sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum, di mana kekuasaan yudikatif (pengadilan) memiliki otoritas tunggal dalam mengadili perkara perdata. Oleh karena itu, analisis yuridis terhadap kedudukan dan fungsi BP4R menjadi krusial untuk memahami bagaimana harmonisasi hukum internal Polri dengan hukum tata negara dan hukum perdata Indonesia.

Sidang BP4R dilaksanakan diseluruh institusi Polisis Republik Indonesia (POLRI) yang ada di negara Indonesia ini termasuk salah satunya institusi Polres Lhokseumawe. Sidang BP4R di Polres Lhokseumawe merupakan prosedur wajib yang harus dilalui oleh setiap anggota Polri sebelum melangsungkan pernikahan. Sidang ini bukanlah sekadar formalitas, melainkan sebuah forum pembinaan yang bertujuan untuk memastikan kesiapan mental, administrasi, dan pemahaman pasangan calon pengantin terhadap dinamika kehidupan berumah tangga di lingkungan institusi Polri. Dipimpin oleh pimpinan Polres, seperti Wakapolres, dan dihadiri oleh jajaran penting seperti Kabag Sumber Daya Manusia (SDM) dan perwakilan Bhayangkari, sidang ini menekankan bahwa pernikahan anggota Polri terikat pada aturan kedinasan yang ketat. Calon Bhayangkari (isteri anggota Polri) secara khusus diberi arahan mengenai peran penting mereka dalam mendukung tugas suami, menjaga kehormatan institusi, serta menghindari perilaku yang dapat mencoreng nama baik Polri,⁶ termasuk gaya hidup hedonis atau ketidakbijaksanaan di media sosial.

Melalui Sidang BP4R, pasangan calon diingatkan mengenai hak dan kewajiban masing-masing, serta pentingnya membangun keluarga yang harmonis,

⁶ Birwtpres, *Buku Panduan Sidang Pembinaan Nikah Di Lingkungan Polri*, Biro Watpers SSDM Polri, Jakarta, 2017, hlm 29

sakinah, mawaddah, dan warahmah sesuai dengan ajaran agama dan aturan kedinasan. Proses sidang mencakup pemeriksaan kelengkapan dokumen pra-nikah dan penyampaian nasihat terkait komunikasi yang sehat, penyelesaian masalah rumah tangga secara bijak, dan menjauhi segala bentuk kekerasan dalam rumah tangga. Inti dari sidang ini adalah memberikan rekomendasi izin tertulis kepada personel untuk melanjutkan ke jenjang pernikahan, sekaligus menanamkan komitmen untuk selalu berpegang teguh pada nilai-nilai kesederhanaan, kepatuhan, dan tanggung jawab dalam menjalani kehidupan berkeluarga sebagai bagian dari Keluarga Besar Polri.⁷

Sidang BP4R yang dilaksanakan di Polres Lhokseumawe adalah prosedur kedinasan wajib bagi setiap anggota Polri yang hendak melangsungkan pernikahan, diatur berdasarkan Peraturan Kapolri (Perkap) Nomor 9 Tahun 2010. Sidang ini berfungsi sebagai forum pembinaan dan penyuluhan untuk memastikan kesiapan pasangan calon pengantin (termasuk calon Bhayangkari) dalam menjalani kehidupan berumah tangga yang terikat pada aturan dinas kepolisian. Dipimpin oleh pimpinan Polres dan dihadiri oleh jajaran personel serta pengurus Bhayangkari, fokus utamanya adalah pencegahan konflik rumah tangga, menjaga martabat institusi, dan menanamkan pemahaman tentang hak serta kewajiban sebagai isteri/suami anggota Polri. Sidang ini bukanlah pengadilan, melainkan sebuah mekanisme kontrol internal untuk menjaga integritas personel Polri.

Permasalahan yang mengarah kepada kedudukan hukum Sidang BP4R yang dilaksanakan di Polres Lhokseumawe dalam sistem hukum tata negara

⁷ *Ibid*

Indonesia muncul dalam konteks perceraian. Secara normatif, Sidang BP4R (pada kasus perceraian) berpotensi mengintervensi atau menghambat kekuasaan peradilan yang independen yang dijamin oleh UUD 1945, khususnya dalam ranah hukum privat seperti perkawinan. Undang-Undang Perkawinan menentukan bahwa perceraian diajukan ke Pengadilan Agama (Mahkamah Syariah). Namun, Peraturan Kapolri mensyaratkan adanya izin atasan (yang didasarkan pada hasil Sidang BP4R Perceraian) sebagai syarat formil agar gugatan cerai anggota Polri dapat diterima oleh pengadilan.

Kondisi ini menimbulkan pertanyaan konstusionalitas. Ketika pengadilan mensyaratkan izin dari lembaga eksekutif (Polri) untuk memproses gugatan cerai, hal itu dapat diinterpretasikan sebagai campur tangan kekuasaan lain terhadap kebebasan hakim untuk mengadili berdasarkan hukum. Pengadilan seharusnya hanya terikat pada hukum acara dan hukum materiil, bukan pada izin administratif kedinasan. Sidang BP4R yang dilaksanakan di Polres Lhokseumawe berkedudukan sebagai badan internal kedinasan Polres Lhokseumawe, namun saat hasil sidangnya (berupa izin atau penolakan) dijadikan syarat formil absolut oleh lembaga peradilan, ia seolah-olah memiliki kekuatan yudisial semu yang dapat mengikat peradilan yang seharusnya merdeka.

Sidang Badan BP4R yang dilaksanakan di tingkat Polres Lhokseumawe sebenarnya memiliki tujuan yang sangat baik yaitu untuk mengupayakan mediasi dan mencari jalan damai (atau solusi harmonis) guna mencegah terjadinya perceraian bagi pasangan suami isteri yang mengajukan permohonan. Sidang ini berfokus pada optimalisasi upaya rekonsiliasi (perdamaian) apabila masih terdapat

potensi atau peluang untuk mempertahankan keutuhan rumah tangga antara kedua belah pihak.

Pada konteks tugas dan fungsinya, BP4R Polres Lhokseumawe menyelenggarakan sidang dengan mandat untuk membina dan menasihati pasangan yang menghadapi sengketa rumah tangga. Tujuannya adalah untuk mengusahakan rekonsiliasi secara maksimal, mencari titik temu, dan merumuskan jalan damai sebagai alternatif terhadap perceraian, sehingga diharapkan dapat mencegah angka perceraian pada anggota kepolisian Polres Lhokseumawe.

Berdasarkan penelitian awal di Polres Lhokseumawe BP4R telah melaksanakan beberapa kali persidangan dalam mengupayakan mediasi dan mencari jalan damai (atau solusi harmonis) guna mencegah terjadinya perceraian bagi pasangan suami isteri anggota kepolisian Polres Lhokseumawe dengan data sebagai berikut:

Tabel 1
Data Pasangan Anggota Kepolisian Polres Lhokseumawe Ingin Bercerai

No	Tahun	Yang Mengajukan Cerai	Yang Tidak Lanjut Melakukan Perceraian Setelah Di Bimbing BP4R	Yang Tetap Melakukan Perceraian
1	2023	1	0	1
2	2024	2	1	1
3	2025	4	1	3

Sumber Polres Lhokseumawe

Berdasarkan uraian tabel di atas dapat dilihat bahwa masih adanya pasangan anggota kepolisian yang tetap melakukan perceraian meskipun sudah di bimbing BP4R, sehingga dalam hal ini menarik penulis untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai efektivitas hukum dalam Pelaksanaan Fungsi

Badan Pembantu Penasihat Perkawinan, Perceraian, Dan Rujuk (BP4R) Di Polres Lhokseumawe.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat beberapa permasalahan utama yang layak untuk dianalisis:

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara?
2. Bagaimanakah efektivitas hukum dalam Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe?
3. Bagaimanakah solusi terhadap faktor penghambat Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian proposal tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas hukum dalam Pelaksanaan BP4R Di Polres Lhokseumawe.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis solusi terhadap faktor penghambat Pelaksanaan BP4R Di Polres Lhokseumawe.

D. Manfaat penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan untuk menambah referensi bagi penelitian berikutnya, khususnya penelitian hukum tentang Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara
- b. Penelitian ini diharapkan untuk mampu memberikan informasi tentang efektivitas hukum dalam Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe
- c. Penelitian ini diharapkan juga mampu memberikan informasi tentang solusi terhadap faktor penghambat Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe

2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu masukan bagi anggota kepolisian dan pihak terkait tentang Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian proposal tesis ini hanyalah Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara

F. Penelitian Terdahulu

Tabel 2
Penelitian Terdahulu

No	Penelitian Terdahulu	Persamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
1	Lismi Hartati melakukan penelitian dengan judul Implementasi Peraturan Kapolri	Persamaan penelitian Lismi Hartati	Perbedaan penelitian Lismi Hartati dengan penelitian yang akan

	No. 09 Tahun 2010 Terhadap Tata Cara Pengajuan Perceraian Dan Rujuk Bagi Anggota Polri Dalam Perspektif Hukum Islam (Studi Kasus Polres Seluma. Tujuan penelitian menganalisis tata cara pengajuan perceraian dan rujuk di Polres Seluma yang dianalisis menggunakan tinjauan Hukum Islam. Hasil penelitian didapatkan penerapan Perkap Nomor 09 Tahun 2010 di Polres Seluma terhadap perkara perceraian dilakukan pembinaan dan mediasi terlebih dahulu sebelum pimpinan memutuskan memberikan izin cerai atau tidak kepada anggota yang bersangkutan (cerai adalah pilihan terakhir) dan terhadap pasangan yang ingin rujuk, pimpinan memastikan rujuk atas kemauan dan kerelaan kedua belah pihak dan mempercepat proses izin rujuk bagi pasangan ingin rujuk. Ditinjau dari Hukum Islam, prosedur yang diterapkan di Polres Seluma terhadap tatacara perceraian dan rujuk anggota mengandung kemaslahatan baik dalam hal memelihara agama, jiwa, keturunan dan harta.⁸	dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yaitu sama-sama membahas tentang Pengajuan Perceraian Dan Rujuk Bagi Anggota Polri	penulis lakukan yaitu terdapat pada judul dan tujuan dari penelitian yang akan penulis lakukan yaitu tujuan penelitian penulis untuk menganalisis Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara, menganalisis efektivitas hukum dalam Pelaksanaan BP4R Di Polres Lhokseumawe, dan menganalisis solusi terhadap faktor penghambat Pelaksanaan Fungsi Badan Pembantu Penasihat Perkawinan, Perceraian, Dan Rujuk (BP4R) Di Polres Lhokseumawe
2	Rifaldi Zulkarnain dengan judul penelitian Analisis Peraturan Kepala Kepolisian Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2010 Terkait Surat Izin Atasan Sebagai Persyaratan Perceraian Perspektif Hukum Islam. Tujuan penelitian Menganalisis tinjauan hukum	Persamaan penelitian Rifaldi Zulkarnain dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yaitu	Perbedaan penelitian Fransiskus Xaverius Solarbesain dengan penelitian yang akan penulis lakukan yaitu terdapat pada judul dan tujuan dari penelitian yang akan penulis lakukan untuk

⁸ Lismi Hartati, Implementasi Peraturan Kapolri No. 09 Tahun 2010 Terhadap Tata Cara Pengajuan Perceraian Dan Rujuk Bagi Anggota Polri Dalam Perspektif Hukum Islam (Studi Kasus Polres Seluma, *Tesis*, Program Studi Ahwal Al-Syakhshiyah, Program Pascasarjana (S2), Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno, Bengkulu, 2022.

positif terhadap Pengaturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2010 Tentang Perkawinan Perceraian dan Rujuk bagi Anggota Kepolisian dengan melihat Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang perceraian di Indonesia dan menganalisis tinjauan Hukum Islam terhadap surat izin atasan pada perceraian anggota Kepolisi Republik Indonesia.⁹ Hasil dari penelitian ini mengungkapkan bahwasanya, berdasarkan tinjauan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, UndangUndang 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perkawinan, Perceraian Dan Rujuk bagi anggota Polisi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari tinjauan hukum islam khususnya menggunakan metode Sadd al-Dzari'ah dapat dilihat adanya surat izin atasan sebagai persyaratan perceraian cenderung kontradiksi dengan hukum islam yang menjadikan Talak merupakan alternatif dalam menyelesaikan persengketaan rumah tangga dengan tujuan untuk menghindri terjadinya kemafsadan. Kebolehan ini juga didasari oleh legitimasi ayat-ayat	sama-sama membahas tentang Pengajuan Perceraian Dan Rujuk Bagi Anggota Polri	menganalisis Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara, menganalisis efektivitas hukum dalam Pelaksanaan BP4R Di Polres Lhokseumawe, dan menganalisis solusi terhadap faktor penghambat Pelaksanaan Fungsi Badan Pembantu Penasihat Perkawinan, Perceraian, Dan Rujuk (BP4R) Di Polres Lhokseumawe
---	---	--

⁹ Rifaldi Zulkarnain, Analisis Peraturan Kepala Kepolisian Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2010 Terkait Surat Izin Atasan Sebagai Persyaratan Perceraian Perspektif Hukum Islam, Tesis, Progam Studi Magister Al-Ahwal Al-Syakhshiyah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2024.

	Al-Qur'an dan Al-Hadits untuk menyakinkan manusia bahwa perceraian memang diperbolehkan menurut hukum islam		
3	Fransiskus Xaverius Solarbesain melakukan penelitian dengan judul Perceraian Bagi Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Tanpa Ijin Atasan. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis prosedur perceraian oleh anggota Polri serta akibat hukum bagi Anggota Polri yang bercerai tanpa ijin atasan.¹⁰ Hasil penelitian menunjukkan bahwa prosedur perceraian bagi Anggota Polri secara prosedural memiliki tahapan yang sama dengan masyarakat sipil dalam proses peradilan. Namun secara administratif, ada persyaratan formil yang harus dipenuhi oleh Anggota Polri yang ingin bercerai berupa Surat ijin (rekomendasi) atasan. Oleh sebab itu, akibat hukumnya jika Anggota Polri yang bercerai tanpa Surat Ijin Atasan maka tidak memenuhi syarat formil oleh karenanya gugatan atau permohonan tersebut harus dianggap cacat formil sehingga wajib diputus dengan putusan tidak dapat diterima atau <i>niet ontvanklijke verklaard</i> (NO), karena persyaratan formil tidak dipenuhi, maka merupakan pelanggaran aturan kepolisian sehingga hak-hak Anggota Polri tersebut tidak dapat diberikan	Persamaan penelitian Fransiskus Xaverius Solarbesain dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yaitu sama-sama membahas tentang Pengajuan Perceraian Dan Rujuk Bagi Anggota Polri	Perbedaan penelitian Fransiskus Xaverius Solarbesain dengan penelitian yang akan penulis lakukan yaitu terdapat pada judul dan tujuan dari penelitian yang akan penulis lakukan yaitu tujuan penelitian penulis untuk menganalisis Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara, menganalisis efektivitas hukum dalam Pelaksanaan BP4R Di Polres Lhokseumawe, dan menganalisis solusi terhadap faktor penghambat Pelaksanaan Fungsi Badan Pembantu Penasihat Perkawinan, Perceraian, Dan Rujuk (BP4R) Di Polres Lhokseumawe

¹⁰ Fransiskus Xaverius Solarbesain, Perceraian Bagi Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Tanpa Ijin Atasan, *PAMALI: Pattimura Magister Law Review*, Ambon, 2024, hlm 54

	selama masih dalam proses pengawasan ¹¹		
4	Roni Juniar Adi Rianto dengan judul Konsep Sidang Pra Nikah Anggota Kepolisian (Studi Kepolisian Resor Barito Utara). Tujuan penelitian untuk mengkaji konsep bimbingan pra nikah berada di instansi polri di Badan Pembantu Penasehat Perkawinan Perceraian dan Rujuk (BP4R) yang berada di Polres Barito Utara lebih tepatnya untuk mengkaji tentang bagaimana unsur-unsur bimbingan pra nikah yang berada di Polres Barito Utara.¹² Hasil penelitian didapatkan menunjukkan bahwa Konsep sidang pra nikah Anggota Kepolisian (Studi Kepolisian Resor Barito Utara melalui 3 (tiga) tahap yaitu Tahap awal persiapan berkas, yaitu calon pengantin terlebih dahulu melengkapi persyaratan sehingga Kapolres mengeluarkan surat rekomendasi pelaksanaan konseling pra nikah, kemudian Tahap pelaksanaan sidang, Pelaksanaan pembinaan pra nikah ini dihadiri oleh ketua sidang, sekretaris sidang, narasumber 1, narasumber 2, rohaniawan, 3 orang ibu bhayangkari, dan protokol sidang pra nikah. Masing-masing perangkat sidang memberikan pertanyaan, arahan tentang institusi Polri, dan nasihat untuk menunjang anggota Polri dan calon suami atau isterinya dalam proses membentuk keluarga yang <i>ṣākinah mawaddah</i>	Persamaan penelitian Roni Juniar Adi Rianto dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yaitu sama-sama membahas tentang Badan Pembantu Penasehat Perkawinan Perceraian dan Rujuk (BP4R) yang berada di Polres	Perbedaan penelitian Roni Juniar Adi Rianto dengan penelitian yang akan penulis lakukan yaitu terdapat pada judul dan tujuan dari penelitian yang akan penulis lakukan yaitu tujuan penelitian penulis untuk menganalisis Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara, menganalisis efektivitas hukum dalam Pelaksanaan BP4R Di Polres Lhokseumawe, dan menganalisis solusi terhadap faktor penghambat Pelaksanaan Fungsi Badan Pembantu Penasihat Perkawinan, Perceraian, Dan Rujuk (BP4R) Di Polres Lhokseumawe

¹¹ *Ibid*

¹² Roni Juniar Adi Rianto, Konsep Sidang Pra Nikah Anggota Kepolisian (Studi Kepolisian Resor Barito Utara), *Teaching and Learning Journal of Mandalika*, Vol. 4, No. 2, e-ISSN: 2721-9666, p-ISSN: 2828-7126, 2023, hlm 239

	warahmah. Kemudian Tahap terakhir, yakni pada tahap ini dilakukan penandatanganan berita acara sidang pembinaan pra nikah oleh calon pengantin, orang tua calon pengantin, dan ketua sidang pra nikah, kemudian pemrosesan surat izin kawin bagi calon pengantin. Bahwa pada angka antara Pernikahan dan perceraian yang terjadi di resor Barito Utara 3 (tiga) tahun terakhir bersifat dinamis, yaitu terjadinya peningkatan bimbingan Pra Nikah dan penurunan angka perceraian di setiap tahunnya. Dan dapat disimpulkan bahwa efektivitas sidang pra nikah anggota Polri dalam meminimalisir cukup efektif.¹³		
5	Endang Husen Bangsa dengan judul <i>The Effectiveness of the Marriage and Referral Advisory Auxiliary Agency (BP4R) in Minimizing the Divorce of Police Personnel in the North Maluku Regional Police</i>. Tujuan penelitian ini untuk mengkaji Efektivitas Badan Pembantu Penasihat Perkawinan, Perceraian, Dan Rujuk dalam Meminimalkan Perceraian Personel Kepolisian di Kepolisian Daerah Maluku Utara. Hasil penelitian didapatkan bahwa BP4R memainkan peran penting dalam mengurangi angka perceraian melalui konseling pranikah dan mediasi. Metode seperti ceramah, diskusi, dan konseling individu telah membantu mempersiapkan pasangan untuk realitas kehidupan pernikahan dalam konteks tugas kepolisian. Namun, efektivitasnya	Persamaan penelitian Endang Husen Bangsa dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yaitu sama-sama membahas tentang Badan Pembantu Penasehat Perkawinan Perceraian dan Rujuk (BP4R) yang berada di Polres	Perbedaan penelitian Endang Husen Bangsa dengan penelitian yang akan penulis lakukan yaitu terdapat pada judul dan tujuan dari penelitian yang akan penulis lakukan yaitu tujuan penelitian penulis untuk menganalisis Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara, menganalisis efektivitas hukum dalam Pelaksanaan BP4R Di Polres Lhokseumawe, dan menganalisis solusi terhadap faktor penghambat Pelaksanaan Fungsi

¹³ Ibid

	masih terbatas karena durasi konseling yang singkat, kurangnya staf profesional (misalnya, psikolog), dan persepsi formalitas proses oleh beberapa peserta. BP4R telah memberikan dampak positif pada kesiapan psikologis dan administratif pasangan sebelum menikah, meskipun angka perceraian relatif tinggi (19,76% pada tahun 2024). Penguatan durasi program, metode, sumber daya manusia, dan evaluasi pasca-sesi sangat penting untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan BP4R dalam jangka panjang.¹⁴		Badan Pembantu Penasihat Perkawinan, Perceraian, Dan Rujuk (BP4R) Di Polres Lhokseumawe
6	Yulisa Fitri dengan judul penelitian analisis yuridis perceraian di luar pengadilan menurut undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan dan menurut pendapat ahli fikih islam. Tujuan penelitian untuk mengkaji akibat hukum dari perceraian di luar pengadilan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan menurut pendapat ahli fikih Islam, serta peran negara dalam proses penegakan hukum. Hasil penelitian didapatkan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang perkawinan, akibat perceraian di luar pengadilan adalah tidak sah secara hukum. Perceraian yang sah dan diakui oleh hukum adalah perceraian yang dilakukan di depan pengadilan. Sedangkan menurut pendapat ahli fikih Islam,	Persamaan penelitian Yulisa Fitri dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yaitu sama-sama membahas tentang Perceraian	Perbedaan penelitian Yulisa Fitri dengan penelitian yang akan penulis lakukan yaitu terdapat pada judul dan tujuan dari penelitian yang akan penulis lakukan yaitu tujuan penelitian penulis untuk menganalisis Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara, menganalisis efektivitas hukum dalam Pelaksanaan BP4R Di Polres Lhokseumawe, dan menganalisis solusi terhadap faktor penghambat Pelaksanaan Fungsi Badan Pembantu

¹⁴ Endang Husen Bangsa, The Effectiveness of the Marriage and Referral Advisory Auxiliary Agency (BP4R) in Minimizing the Divorce of Police Personnel in the North Maluku Regional Police, *Socio-Economic and Humanistic Aspects for Township and Industry*, Vol. 3, No. 2, This work is licensed under aCreative Commons Attribution 4.0 International License, Licensee:Tinta Emas Institut, 2025, hlm 276

perceraian di luar pengadilan tetap sah secara agama. Penegakan hukum dalam pemberian sanksi belum bisa diterapkan, sebab hingga kini belum ada satu aturanpun yang menyatakan bahwa perceraian di luar pengadilan merupakan sebuah kejahatan yang dapat dihukum. Selain itu Indonesia mengakui bahwa hukum Islam sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga dalam membuat sebuah aturan hukum baru, negara perlu mempertimbangkan nilai-nilai hukum yang hidup di masyarakat agar hukum itu dapat diterima oleh masyarakat universal.¹⁵		Penasihat Perkawinan, Perceraian, Dan Rujuk (BP4R) Di Polres Lhokseumawe
---	--	---

Berdasarkan penelitian terdahulu di atas dapat dipastikan keaslian dari penelitian yang akan penulis lakukan tidak adanya kesamaan dengan penelitian di atas. Penelitian yang akan peneliti lakukan akan membahas tentang Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe Dalam Perspektif Hukum Tata Negara, menganalisis efektivitas hukum dalam Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe, dan menganalisis solusi terhadap faktor penghambat Pelaksanaan Fungsi BP4R Di Polres Lhokseumawe.

G. Kerangka Teori

1. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas adalah unsur pokok mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif

¹⁵ Yulisa Fitri, Jamaluddin, Faisal, Analisis Yuridis Perceraian Di Luar Pengadilan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dan Menurut Pendapat Ahli Fikih Islam, *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 7, No. 1, Lhokseumawe, 2019, hlm 29

apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan sebelumnya. Demikian juga dalam pelaksanaan kebijakan itu dikatakan efektif jika kebijakan itu bisa berjalan sesuai dengan harapan pembuat kebijakan¹⁶

Menurut Barda Nawawi Arief, efektivitas mengandung arti “keefektifan” pengaruh atau efek keberhasilan dari suatu kegiatan, atau kemandirian/kemujaraban.¹⁷ Dengan kata lain efektivitas berarti tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai, atau dengan kata lain sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan.¹⁸

Efektivitas hukum adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum pelaksanaannya, bisa juga karena kepatuhan masyarakat kepada hukum karena adanya unsur memaksa dari hukum. Hukum dibuat oleh otoritas berwenang adakalanya bukan abstraksi nilai dalam masyarakat. Jika demikian, maka terjadilah hukum tidak efektif, tidak bisa dijalankan, atau bahkan atas hal tertentu terbit pembangkangan sipil. Dalam realita kehidupan masyarakat, seringkali penerapan hukum tidak efektif, sehingga wacana ini menjadi perbincangan menarik untuk dibahas dalam perspektif efektivitas hukum¹⁹

¹⁶ BAPPEDA Kota Yogyakarta, “Efektivitas Peraturan WaliKota Yogyakarta Nomor 64 Tahun 2013 dalam Mewujudkan Ruang Terbuka Hijau Publik Kota Yogyakarta”, BAPPEDA, Yogyakarta, 2016, hlm. 134.

¹⁷ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 85.

¹⁸ Muhammad Ali, *Penelitian Pendidikan Prosedur dan Strategi*, Angkasa, Bandung, 1997, hlm. 89.

¹⁹ Septi Wahyu Sandiyoga, “Efektivitas Peraturan WaliKota Makassar Nomor 64 Tahun 2011 tentang Kawasan Bebas Parkir di Lima Ruas Bahu Jalan Kota Makassar”, *Jurnal Hasanuddin Law Review*, Universitas Hasanuddin Makassar, 2015, hlm. 11

Efektivitas hukum menjadi salah satu aspek penting karena efektivitas hukum dapat menjadi cerminan kepatuhan dan kesadaran hukum di masyarakat.²⁰ Efektivitas Hukum menurut Hans Kelsen adalah apakah orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi. Teori efektivitas hukum adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan dan kegagalan dan faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum. Ada tiga kajian teori efektivitas hukum yang meliputi:²¹

- 1) Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum
- 2) Kegagalan dalam pelaksanaannya
- 3) Faktor yang mempengaruhinya

Pelaksanaan hukum akan berhasil jika hukum yang dibuat itu telah tercapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif dalam implementasinya. Hal ini dapat dilihat pada masyarakat dalam melaksanakan aturan hukum tersebut.²²

Pelaksanaan hukum akan mengalami kegagalan jika ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil dalam

²⁰ Lalu M. Alwin Ahadi, Efektivitas Hukum Dalam Perspektif Filsafat Hukum: Relasi Urgensi Sosialisasi Terhadap Eksistensi Produk Hukum, *Jurnal USM Law Review Vol 5 No 1*, Universitas Mataram, 2020, hlm. 2.

²¹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2006, hlm. 39

²² *Ibid*, hlm 41

implementasinya, aturan norma hukum yang telah dibuat untuk kehidupan bermasyarakat tidak dilaksanakan atau dipatuhi oleh masyarakat, sehingga tujuan dari norma hukum yang dibuat tersebut tidak efektif. Kegagalan dalam pelaksanaan hukum dapat dipengaruhi oleh faktor penghambat baik yang berasal dari norma hukum itu sendiri, atau aparat penegak hukum ataupun mungkin dapat terjadi karena masyarakat yang telah mengabaikan norma hukum tersebut.²³

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

- 1) Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁴

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

- 1) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
- 2) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
- 3) Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.

²³ *Ibid*, hlm. 42

²⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 8.

- 4) Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.²⁵

Elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto, bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :

- 1) Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
- 2) Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
- 3) Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
- 4) Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.²⁶

Elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto,²⁷ memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk

²⁵ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung 1983, hlm. 80.

²⁶ *Ibid*, hlm. 82.

²⁷ *Ibid*, hlm. 82.

kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :

- 1) Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
- 2) Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
- 3) Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
- 4) Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
- 5) Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
- 6) Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Romli Atmasasmita menjelaskan bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.²⁸ Menurut Soerjono Soekanto efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.²⁹

Efektivitas hukum dalam mengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum. Jika suatu aturan hukum tidak efektif, salah satu pertanyaan yang dapat muncul adalah apa yang terjadi dengan ancaman paksaannya, mungkin tidak efektifnya hukum karena ancaman

²⁸ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm. 55.

²⁹ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Ramadja Karya, Bandung, 1988, hlm. 80.

paksaannya kurang berat; mungkin juga karena ancaman paksaan itu tidak terkomunikasi secara memadai pada warga masyarakat.³⁰

Pembicaraan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

Kegunaan teori Efektivitas Hukum akan menjadi lensa yang sangat tajam untuk menganalisis tentang pelaksanaan fungsi BP4R di Polres Lhokseumawe. Secara umum, kegunaan teori efektivitas hukum (terutama dari tokoh seperti Soerjono Soekanto) dalam penelitian Anda adalah untuk mengukur sejauh mana peraturan tentang BP4R benar-benar mencapai tujuannya dan dipatuhi di lapangan

Kegunaan utamanya adalah untuk mengukur tingkat kepatuhan anggota Polri dan pasangannya terhadap prosedur dan nasihat BP4R, serta menilai sejauh mana fungsi BP4R *benar-benar* berhasil mencapai tujuan mulianya yaitu meminimalisasi konflik rumah tangga dan perceraian di kalangan anggota institusi. Kegunaan krusial kedua dari teori ini adalah kemampuannya untuk

³⁰Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1998, hlm. 186.

membedah dan mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan fungsi BP4R. Dengan menggunakan lima faktor efektivitas Soekanto Hukumnya sendiri, Penegak Hukum (Aparat BP4R), Sarana dan Fasilitas, Masyarakat (Anggota dan Pasangan), dan Kebudayaan Hukum peneliti dapat memetakan secara presisi di mana letak masalah keefektifan

2. Teori Peran

Peran berarti sesuatu yang dimainkan atau dijalankan. Peran didefinisikan sebagai sebuah aktivitas yang diperankan atau dimainkan oleh seseorang yang mempunyai kedudukan atau status sosial dalam organisasi. Pengertian Peranan diungkapkan oleh Soerjono Soekanto: “Peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan”³¹

Peran adalah aktivitas yang dijalankan seseorang atau suatu lembaga/organisasi. Peran yang harus dijalankan oleh suatu lembaga/organisasi biasanya diatur dalam suatu ketentuan yang merupakan fungsi dari lembaga tersebut. Peran itu ada dua macam yaitu peran yang diharapkan (*expected role*) dan peran yang dilakukan (*actual role*). Dalam melaksanakan peran yang diembannya, terdapat faktor pendukung dan penghambat. Peranan mencakup tiga hal, yaitu:

- a) Peranan meliputi norma-norma yang berhubungan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat.
- b) Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.

³¹ Soerjono Soekanto, *Teori Peranan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2022, hlm 46

- c) Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.³²

Teori peran adalah salah satu konsep sosiologi yang paling fundamental, menawarkan kerangka kerja untuk memahami bagaimana individu bertindak dalam konteks sosial yang terstruktur, termasuk dalam pelaksanaan hukum. Intinya, teori ini melihat perilaku sosial sebagai serangkaian peran yang dimainkan oleh individu, di mana setiap peran memiliki seperangkat harapan, norma, dan kewajiban yang melekat padanya. Dalam konteks penegakan hukum, teori peran sangat relevan karena setiap posisi mulai dari polisi, jaksa, hakim, pengacara, hingga narapidana adalah sebuah peran yang terdefinisi secara ketat oleh hukum dan norma institusional.³³

Penerapan utama teori peran dalam pelaksanaan hukum adalah melalui konsep peran yang diharapkan (*expected role*). Peran yang diharapkan ini merupakan seperangkat norma dan ekspektasi yang secara resmi ditetapkan oleh undang-undang, peraturan kepolisian, kode etik profesi, atau yurisprudensi. Misalnya, peran seorang polisi diharapkan untuk menjaga ketertiban, menegakkan hukum tanpa diskriminasi, dan melindungi masyarakat.³⁴ Ekspektasi ini bersifat ideal dan normatif, berfungsi sebagai standar pengukuran kinerja dan etika.

Peran yang diharapkan seringkali berhadapan dengan realitas, yang kemudian dikenal sebagai peran yang dilakukan atau perilaku peran. Peran yang dilakukan adalah bagaimana seorang individu benar-benar menafsirkan dan

³² Edy Suhardono. *Teori Peran (Konsep, Deviasi dan Implikasinya)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm 32

³³ *Ibid*

³⁴ Syamsul Bakhri. *Hukum Kepolisian (Profesionalisme dan Reformasi Polri)*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2007, hlm 58

melaksanakan tugasnya di lapangan, dipengaruhi oleh faktor pribadi, tekanan situasional, dan budaya organisasi. Dalam penegakan hukum di Kepolisian, perbedaan antara peran yang diharapkan (hukum tertulis) dan peran yang dilakukan (praktik di lapangan) inilah yang sering menjadi fokus kritik dan reformasi.³⁵

Teori peran memberikan landasan untuk menganalisis legitimasi peran. Pelaksanaan hukum yang efektif membutuhkan penerimaan publik terhadap peran dan wewenang lembaga penegak hukum. Ketika seorang petugas bertindak sesuai dengan peran yang diharapkan (yaitu, secara adil, profesional, dan sesuai prosedur), legitimasi peran mereka di mata masyarakat akan menguat. Sebaliknya, penyimpangan peran, seperti penyalahgunaan wewenang, akan merusak kepercayaan dan legitimasi institusi secara keseluruhan.³⁶

Teori Peran berfungsi sebagai kerangka konseptual untuk membedah dan menganalisis apa yang seharusnya dilakukan oleh BP4R (ekspektasi peran) dan apa yang benar-benar dilakukan (pelaksanaan peran), serta menemukan masalah-masalah sosial (konflik/ketegangan peran) yang menghambat kinerja mereka dalam menjalankan tugas penasihat perkawinan, perceraian, dan rujuk.

3. Teori Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang menyatakan kehendaknya dengan hukum dan segala sesuatu di dalam negara tersebut dilaksanakan menurut hukum. Negara hukum bekerja dengan berlandaskan undang-undang dasar atau konstitusi dan berdasarkan tertib hukum yang sesuai dengan pendapat, kehendak dan

³⁵ *Ibid*, hlm 62

³⁶ Arpani, *Peran Hakim Dalam Penemuan Hukum dan Penciptaan Hukum Dalam Menyelesaikan Perkara di Pengadilan*, Bina Yustisia, Jakarta, 1994, hlm 23

kepentingan umum. Hukum yang bersendi pada kepentingan umum berlaku sebagai dasar tatakuasa negara dalam tatalaksana pemerintahan dan dasar tata hidup masyarakat. Negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.³⁷

Menurut Philipus M. Hadjon, ide *rechtsstaat* cenderung ke arah positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang, dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*evrithing must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.³⁸

Menurut Adi Sulistiyono dalam bukunya negara hukum “kekuasaan, konsep dan paradigma moral, salah satu asas penting dari negara hukum adalah menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi berdasarkan Undang-Undang. Tanpa dasar UndangUndang, badan atau pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat”.³⁹ Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan

³⁷ A.Hamid S. Attamimi, , “*Teori perundang-undangan Indonesia*”, Makalah Pada Pidato Upacara pengukuhan Guru Besar tetap di Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1992, hlm. 8

³⁸ Ridwan HR, , *Hukum Administasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 21

³⁹ Adi Sulistiyono, *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep dan Paradigma Moral*, LPP UNS dan UNS Press, Surakarta, 2008, hlm 48

kepada Undang-Undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang di dalam Undang-Undang.⁴⁰

Dari hasil kajian dan penelitian tentang konsep negara hukum maka Muin Fahmal menyatakan unsur-unsur negara hukum Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:

- 1) Pancasila dijadikan sebagai dasar hukum dan sumber, dimana pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat juga memuat prinsip agama
- 2) Kedaulatan Negara ada pada rakyat dilaksanakan oleh lembaga negara yaitu sebagaimana disebut dalam konstitusi yang bermakna adanya permusyawaratan, hal ini mengingatkan kesamaan dengan prinsip *rule of law*.
- 3) Adanya pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara (*distribution of power*.)
- 4) Kekuasaan atau pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi.
- 5) Adanya independensi kekuasaan kehakiman.
- 6) Adanya kerja sama antara DPR dan pemerintah dalam pembentukan hukum dan perundang-undangan.
- 7) Adanya jaminan hak-hak asasi manusia dan kebebasan yang bertanggungjawab.⁴¹

Teori negara berdasarkan hukum secara resmi mengandung makna bahwa hukum adalah berdaulat (*supreme*) dan berkewajiban bagi setiap penyelenggaraan negara atau pemerintah untuk taat pada hukum (*subject to the law*) dan tidak ada kekuasaan diatas hukum (*above the law*) tetapi kekuasaan yang ada dibawah hukum (*under the law*). Hal ini mempunyai arti bahwa tidak boleh ada kekuasaan sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau menyalahgunakan kekuasaan (*misuse of power*).⁴²

⁴⁰ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm 69

⁴¹ Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2006, hlm 97

⁴² Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Dibidang Peraturan Pengganti Undang-Undang*, UMM Press, Malang, 2002, hlm 11

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) bukan negara kekuasaan (*Machstaat*). Konsep negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila atau “Negara Hukum Pancasila. Menurut Philipus M. Hadjon elemen-elemen penting negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah:⁴³

- 1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan
- 2) Hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan negara
- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah gagal
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban

Secara umum di katakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah “Negara Hukum Pancasila” atau Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dengan ciri-ciri:

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) bukan negara sekuler, bukan negara agama dan bukan negara Atheis, melainkan negara yang berdasarkan Ketuhanana Yang Maha Esa yang bersifat universal menurut macammacam agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa
- 2) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara yang menjunjung tinggi persamaan hak dan menghormati perbedaan, serta cinta perdamaian atas dasar kemanusiaan yang adil dan beradab
- 3) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan persatuan Indonesia yang ber Bhineka Tunggal Ika dan melindungi seluruh bangsa Indonesia serta tumpah darah Indonesia
- 4) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara Demokratis yang selalu mengutamakan musyawarah mufakat atas dasar kerakyatan

⁴³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina, Surabaya, 1987, hlm 34

yang di pimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan dan tidak menganut demokrasi lineral yang mengutamakan pemungutan suara (voting) dalam pengambilan keputusan

- 5) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ingin mewujudkan masyarakat yang aman, tertib, damai, adil, makmur, dan sejahtera atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴⁴

Penjabaran Nilai-nilai Pancasila sebagaimana terebut diatas, di atur dalam peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan tata urutan peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia sebagaimana terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Menurut Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas :
 - a) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - c) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - d) Peraturan Pemerintah
 - e) Peraturan Presiden
 - f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang -Undangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Deawan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Teori negara hukum tidak hanya berbicara tentang keberadaan aturan, tetapi juga tentang bagaimana hukum dijalankan secara adil dan melindungi hak-hak individu. Dalam konteks Sidang BP4R, teori ini digunakan untuk menganalisis

⁴⁴ *Ibid*

sejauh mana mekanisme BP4R menghormati hak untuk menikah dan hak untuk mengajukan perceraian sebagai bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945. Melalui teori negara hukum, dapat dinilai apakah pelaksanaan sidang BP4R sejalan dengan asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), keadilan prosedural (*due process of law*), dan perlindungan hak individu dari tindakan yang bersifat diskriminatif atau melampaui batas kewenangan.