

BAB II

KERANGKA TEORI

A. Landasan Teori

1. Teori Peran (Role Theory)

Teori peran (role theory) merupakan salah satu pendekatan dalam ilmu sosial yang digunakan untuk memahami perilaku individu berdasarkan kedudukan atau status yang dimilikinya dalam suatu sistem sosial. Dalam perspektif sosiologi hukum, teori ini sangat relevan digunakan untuk menganalisis bagaimana suatu aktor, termasuk penyuluh hukum, menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan harapan normatif yang melekat pada jabatannya.

Menurut Soerjono Soekanto, peran merupakan aspek dinamis dari suatu kedudukan (status). Artinya, ketika seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka pada saat itulah ia menjalankan perannya.²⁷ Dengan demikian, peran tidak dapat dipisahkan dari status, karena keduanya merupakan satu kesatuan dalam struktur sosial masyarakat.

Konsep tersebut menunjukkan bahwa setiap individu dalam masyarakat memiliki peran tertentu yang diharapkan dapat dijalankan sesuai dengan norma dan aturan yang berlaku. Dalam konteks penelitian ini, penyuluh hukum memiliki status sebagai aparatur negara, sehingga

²⁷ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, 2019, h. 212.

perannya tidak hanya sebatas formal administratif, tetapi juga mencakup tanggung jawab sosial dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat.

Lebih lanjut, teori peran menjelaskan bahwa perilaku seseorang tidak hanya ditentukan oleh kehendak pribadi, tetapi juga dipengaruhi oleh ekspektasi sosial terhadap peran yang melekat pada dirinya. Dalam kajian modern, peran dipahami sebagai seperangkat harapan perilaku yang dikaitkan dengan posisi tertentu dalam suatu sistem sosial. Aaron H. Anglin menjelaskan bahwa teori peran berupaya memahami bagaimana perilaku individu dibentuk oleh peran sosial yang dijalankan serta bagaimana perilaku tersebut dinilai oleh orang lain berdasarkan ekspektasi yang ada.²⁸

Dengan demikian, dalam pelaksanaan peran penyuluh hukum, terdapat standar perilaku tertentu yang diharapkan oleh masyarakat maupun oleh institusi tempat penyuluh hukum tersebut berada. Apabila perilaku yang ditampilkan sesuai dengan ekspektasi tersebut, maka peran dapat dikatakan berjalan dengan baik. Sebaliknya, apabila terdapat ketidaksesuaian antara peran yang diharapkan dengan praktik di lapangan, maka akan muncul apa yang disebut sebagai kesenjangan peran (role gap).

Dalam perkembangan teori peran, dikenal beberapa dimensi

²⁸ Aaron H. Anglin, David J. Matthews, dan Jonathan W. Short, "Role Theory Perspectives: Past, Present, and Future Applications of Role Theories in Management Research," *Journal of Management*, Vol. 48, No. 6, 2022, h. 1465–1467.

penting yang dapat digunakan sebagai alat analisis. Menurut Soerjono Soekanto, peran dapat dilihat dari tiga aspek utama, yaitu peran ideal, peran yang diharapkan, dan peran aktual. Peran ideal merupakan peran yang secara normatif diatur dalam peraturan perundang-undangan atau norma sosial. Peran yang diharapkan adalah ekspektasi masyarakat terhadap individu yang menduduki suatu posisi tertentu. Sedangkan peran aktual adalah peran yang benar-benar dilaksanakan dalam praktik kehidupan sehari-hari.²⁹

Ketiga dimensi tersebut sangat penting dalam penelitian ini, karena dapat digunakan untuk membandingkan antara ketentuan normatif mengenai peran penyuluh hukum dengan pelaksanaan yang terjadi di Kelurahan Bentiring. Dengan menggunakan pendekatan ini, peneliti dapat mengidentifikasi apakah terdapat kesenjangan antara *das sollen* (apa yang seharusnya) dan *das sein* (apa yang terjadi).

Selain itu, teori peran juga mengenal konsep konflik peran (*role conflict*), yaitu kondisi ketika seseorang menghadapi tuntutan peran yang saling bertentangan. Konflik ini dapat terjadi ketika individu memiliki beberapa peran sekaligus atau ketika terdapat perbedaan antara tuntutan institusi dan harapan masyarakat. Dalam kajian kontemporer, konflik peran dipahami sebagai konsekuensi dari kompleksitas struktur sosial yang menempatkan individu dalam berbagai posisi yang berbeda secara

²⁹ Soerjono Soekanto, *Teori Peranan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2018, h. 45–47.

bersamaan.³⁰

Dalam konteks penyuluh hukum, konflik peran dapat muncul misalnya ketika penyuluh hukum harus menjalankan fungsi administratif sesuai program pemerintah, tetapi di sisi lain masyarakat mengharapkan pelayanan hukum yang lebih intensif dan berkelanjutan. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan antara peran formal dan peran sosial yang harus dijalankan.

Selanjutnya, teori peran juga menekankan pentingnya interaksi sosial dalam membentuk dan menjalankan peran. Dalam perspektif interaksionisme simbolik, peran tidak bersifat kaku, tetapi dapat berkembang melalui proses interaksi antara individu dengan lingkungan sosialnya. Hal ini berarti bahwa peran penyuluh hukum tidak hanya ditentukan oleh aturan formal, tetapi juga oleh dinamika hubungan antara penyuluh hukum dengan masyarakat yang menjadi sasaran kegiatan penyuluhan.

Dengan demikian, teori peran memberikan kerangka analisis yang komprehensif untuk memahami bagaimana penyuluh hukum menjalankan tugas dan fungsinya dalam pembinaan kesadaran hukum masyarakat. Teori ini memungkinkan peneliti untuk menilai apakah peran penyuluh hukum telah dilaksanakan secara optimal, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan adanya kesenjangan

³⁰ Moch Faisal Karim, "Role Conflict in International Relations," *International Relations Journal*, Vol. 36, No. 2, 2022, h. 289–291.

antara peran normatif dan peran aktual di lapangan.

Dalam penelitian ini, teori peran digunakan sebagai pisau analisis utama untuk mengkaji peran penyuluh hukum dalam pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat di Kelurahan Bentiring Kota Bengkulu. Analisis dilakukan dengan membandingkan antara ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tugas dan fungsi penyuluh hukum dengan pelaksanaan yang terjadi di lapangan, serta mengidentifikasi adanya kesenjangan peran (role gap) yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan pembinaan kesadaran hukum masyarakat.

a. Operasionalisasi Teori Peran ke dalam Indikator Penelitian

Teori peran (role theory) dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis bagaimana penyuluh hukum menjalankan perannya dalam pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat di Kelurahan Bentiring. Dalam konteks tersebut, peran tidak hanya dipahami sebagai tugas normatif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga sebagai perilaku nyata yang dilaksanakan dalam praktik di lapangan.

Menurut Soerjono Soekanto, peran merupakan aspek dinamis dari kedudukan (status) yang mencerminkan pelaksanaan hak dan kewajiban sesuai dengan posisi yang dimiliki oleh seseorang dalam

suatu sistem sosial.³¹ Dengan demikian, analisis peran penyuluh hukum dalam penelitian ini akan melihat kesesuaian antara peran normatif (das sollen) dengan peran aktual (das sein) di lapangan.

Dalam rangka mempermudah analisis, teori peran tersebut dioperasionalkan ke dalam beberapa indikator penelitian sebagai berikut:

1) Peran Normatif (Expected Role)

Peran normatif merupakan peran yang seharusnya dijalankan oleh penyuluh hukum berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya Peraturan Menteri Hukum Nomor 36 Tahun 2025 tentang Sistem Penyuluhan Hukum.

Indikator:

- a) Pelaksanaan kegiatan penyuluhan hukum kepada masyarakat;
- b) Pembinaan Kelompok Keluarga Sadar Hukum (Kadarkum) sebagai sarana peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- c) Pembentukan dan pembinaan paralegal;
- d) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi kegiatan.

Analisis pada indikator ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana standar ideal yang ditetapkan oleh regulasi terhadap peran penyuluh hukum dalam pembinaan Kelurahan Sadar Hukum.

³¹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, 2019, h. 212.

2) Peran Aktual (Actual Role)

Peran aktual merupakan peran yang benar-benar dijalankan oleh penyuluh hukum dalam praktik di lapangan berdasarkan hasil penelitian empiris.

Indikator:

- a) Frekuensi pelaksanaan penyuluhan hukum;
- b) Metode penyuluhan yang digunakan;
- c) Keterlibatan masyarakat dalam kegiatan;
- d) Pelaksanaan pembinaan Kadarkum dan paralegal di lapangan.

Melalui indikator ini, peneliti dapat melihat bagaimana implementasi nyata dari peran penyuluh hukum dalam pembinaan Kelurahan Sadar Hukum di Kelurahan Bentiring.

3) Kesenjangan Peran (Role Gap)

Kesenjangan peran merupakan perbedaan antara peran normatif dengan peran aktual yang terjadi dalam pelaksanaan tugas penyuluh hukum.

Indikator:

- a) Perbedaan antara ketentuan ideal dengan praktik pelaksanaan;
- b) Hambatan dalam pelaksanaan tugas penyuluh hukum;
- c) Keterbatasan sumber daya (anggaran, SDM, waktu);
- d) Tidak terlaksananya program secara optimal (misalnya Kadarkum atau paralegal).

Konsep role gap ini penting untuk menunjukkan bahwa

suatu kebijakan tidak selalu berjalan sesuai dengan yang direncanakan.³²

4) Konflik Peran (Role Conflict)

Konflik peran terjadi apabila penyuluh hukum menghadapi tuntutan yang berbeda atau keterbatasan yang menyebabkan peran tidak dapat dijalankan secara maksimal.

Indikator:

- a) Banyaknya wilayah kerja dibanding jumlah penyuluh;
- b) Tuntutan program yang tinggi dengan keterbatasan anggaran;
- c) Keterbatasan waktu pelaksanaan kegiatan;
- d) Prioritas program yang harus disesuaikan dengan kebijakan instansi.

Konflik peran ini dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat.³³

5) Efektivitas Peran (Role Performance Effectiveness)

Efektivitas peran menunjukkan sejauh mana peran penyuluh hukum mampu mencapai tujuan yang diharapkan, yaitu meningkatkan kesadaran dan budaya hukum masyarakat.

Indikator:

- a) Tingkat pemahaman masyarakat terhadap hukum;

³² Soerjono Soekanto, *Teori Peranan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2018, h. 47.

³³ Moch Faisal Karim, "Role Conflict in International Relations," *International Relations Journal*, Vol. 36, No. 2, 2022, h. 290

- b) Partisipasi masyarakat dalam kegiatan penyuluhan;
- c) Kemampuan masyarakat menyelesaikan masalah hukum;
- d) Perubahan perilaku hukum masyarakat.

Indikator ini akan sangat kuat digunakan dalam BAB IV saat menganalisis hasil wawancara masyarakat.

6) Peran Sebagai Agen Perubahan

Dalam konteks pembangunan hukum masyarakat, penyuluh hukum tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga berperan sebagai agen perubahan sosial (agent of social change) yang bertugas membangun kesadaran dan budaya hukum masyarakat melalui proses edukasi dan pemberdayaan hukum secara berkelanjutan.

7) Penutup Analisis Operasionalisasi

Dengan adanya operasionalisasi teori peran ke dalam indikator penelitian tersebut, maka analisis dalam penelitian ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga bersifat analitis karena mampu membandingkan antara kondisi normatif dengan kondisi empiris di lapangan. Selain itu, penggunaan indikator tersebut juga memudahkan peneliti dalam mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan maupun hambatan dalam pelaksanaan peran penyuluh hukum.

2. Teori Kesadaran Hukum dan Budaya Hukum

Kesadaran hukum merupakan salah satu aspek penting dalam

keberhasilan penegakan hukum di masyarakat. Dalam konteks penelitian ini, teori kesadaran hukum digunakan untuk menganalisis sejauh mana kegiatan penyuluhan hukum yang dilakukan mampu meningkatkan pemahaman serta kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Kesadaran hukum tidak hanya berkaitan dengan pengetahuan terhadap norma hukum, tetapi juga mencakup sikap dan perilaku masyarakat dalam mematuhi hukum tersebut dalam kehidupan sehari-hari.

Menurut Soerjono Soekanto, kesadaran hukum pada dasarnya merupakan nilai yang terdapat dalam diri manusia mengenai hukum yang ada atau yang diharapkan ada.³⁴ Kesadaran hukum tersebut berkembang melalui beberapa tahapan, yaitu mulai dari pengetahuan hukum, pemahaman hukum, sikap terhadap hukum, hingga pola perilaku hukum. Dengan demikian, seseorang dikatakan memiliki kesadaran hukum yang baik apabila tidak hanya mengetahui aturan hukum, tetapi juga memahami, menerima, dan melaksanakan aturan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.

Lebih lanjut, Soekanto menjelaskan bahwa terdapat beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat kesadaran hukum masyarakat, yaitu: (1) pengetahuan hukum (*legal knowledge*), (2) pemahaman hukum (*legal understanding*), (3) sikap hukum (*legal attitude*), dan (4) perilaku hukum (*legal behavior*).³⁵ Keempat indikator

³⁴ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, 2019, h. 159

³⁵ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2020, h. 35–37.

tersebut menunjukkan bahwa kesadaran hukum merupakan suatu proses yang bersifat bertahap dan tidak dapat terbentuk secara instan, melainkan melalui proses pembelajaran dan pembiasaan yang berkelanjutan, termasuk melalui kegiatan penyuluhan hukum.

Dalam konteks ini, kegiatan penyuluhan hukum memiliki peran penting sebagai sarana untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, khususnya pada tahap awal yaitu pengetahuan dan pemahaman hukum. Melalui penyuluhan hukum, masyarakat diberikan informasi mengenai berbagai ketentuan hukum yang berlaku sehingga mereka dapat memahami hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Namun demikian, peningkatan pengetahuan hukum saja belum cukup apabila tidak diikuti dengan perubahan sikap dan perilaku hukum masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa keberhasilan suatu sistem hukum tidak hanya ditentukan oleh aspek substansi hukum (*legal substance*) dan struktur hukum (*legal structure*), tetapi juga sangat dipengaruhi oleh budaya hukum (*legal culture*) yang berkembang dalam masyarakat.³⁶ Budaya hukum merupakan sikap, nilai, serta persepsi masyarakat terhadap hukum yang mempengaruhi bagaimana hukum tersebut diterima dan dijalankan dalam kehidupan sehari-hari.

³⁶ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 2018, h. 16–18.

Dalam perspektif Friedman, budaya hukum menjadi faktor yang sangat menentukan dalam efektivitas pelaksanaan hukum, karena hukum yang baik sekalipun tidak akan berjalan secara efektif apabila tidak didukung oleh budaya hukum masyarakat yang baik. Oleh karena itu, upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat melalui kegiatan penyuluhan hukum pada dasarnya merupakan bagian dari proses pembentukan budaya hukum masyarakat.

Budaya hukum yang baik tercermin dari adanya kepatuhan masyarakat terhadap hukum bukan karena adanya paksaan, melainkan karena adanya kesadaran dan pemahaman bahwa hukum tersebut diperlukan untuk menciptakan ketertiban dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Dalam konteks ini, kegiatan penyuluhan hukum berperan sebagai instrumen untuk menanamkan nilai-nilai hukum kepada masyarakat sehingga terbentuk budaya hukum yang mendukung penegakan hukum.

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum tidak hanya dipahami sebagai seperangkat aturan yang bersifat normatif, tetapi juga sebagai sarana perubahan sosial (*law as a tool of social engineering*) yang bertujuan membentuk perilaku masyarakat ke arah yang lebih tertib dan berkeadilan. Hukum harus mampu hidup dan berkembang di tengah masyarakat sehingga keberhasilan hukum tidak hanya diukur dari keberadaan peraturan tertulis, tetapi juga dari sejauh mana hukum

tersebut mampu mempengaruhi perilaku sosial masyarakat.³⁷

Dalam konteks penelitian ini, kegiatan penyuluhan hukum tidak hanya dipahami sebagai proses penyampaian informasi hukum, tetapi juga sebagai upaya membangun kesadaran dan budaya hukum masyarakat secara berkelanjutan. Dengan demikian, penyuluh hukum memiliki peran strategis sebagai agen perubahan sosial dalam membentuk perilaku hukum masyarakat agar lebih sadar, patuh, dan taat terhadap hukum.

Dengan demikian, teori kesadaran hukum dan budaya hukum dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis sejauh mana peran penyuluh hukum mampu meningkatkan kesadaran hukum masyarakat serta membentuk budaya hukum masyarakat di Kelurahan Bentiring Kota Bengkulu.

3. Teori Penyuluhan Hukum

Penyuluhan hukum merupakan bagian dari kebijakan pembangunan hukum nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan budaya hukum masyarakat. Dalam sistem hukum Indonesia, penyuluhan hukum diposisikan sebagai salah satu instrumen strategis dalam mewujudkan masyarakat yang taat hukum melalui pendekatan edukatif dan preventif.

Secara normatif, penyuluhan hukum diatur dalam Peraturan

³⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), h. 111

Menteri Hukum Nomor 36 Tahun 2025 tentang Sistem Penyuluhan Hukum. Peraturan tersebut menegaskan bahwa penyuluhan hukum adalah kegiatan penyebarluasan informasi hukum kepada masyarakat guna meningkatkan pengetahuan, pemahaman, kesadaran, dan kepatuhan terhadap hukum.³⁸ Dengan demikian, penyuluhan hukum tidak hanya berfungsi sebagai penyampaian informasi, tetapi juga sebagai sarana pembentukan perilaku hukum masyarakat.

Dalam perspektif teori hukum, penyuluhan hukum dapat dipahami sebagai bentuk pendidikan hukum nonformal yang dilakukan oleh negara kepada masyarakat. Selain itu, penyuluhan hukum juga berfungsi sebagai instrumen preventif untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum, serta sebagai bagian dari pelayanan publik di bidang hukum. Oleh karena itu, keberadaan penyuluhan hukum memiliki peran penting dalam mendukung efektivitas sistem hukum secara keseluruhan.

Menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), penyuluhan hukum merupakan proses pembelajaran hukum kepada masyarakat yang bertujuan membentuk masyarakat sadar hukum melalui pendekatan edukatif, komunikatif, dan partisipatif. Dengan demikian, keberhasilan penyuluhan hukum tidak hanya diukur dari tersampainya materi hukum, tetapi juga dari perubahan sikap dan perilaku hukum masyarakat.³⁹

³⁸ Peraturan Menteri Hukum Nomor 36 Tahun 2025 tentang Sistem Penyuluhan Hukum.

³⁹ Kementerian Hukum RI, Pedoman Penyuluhan Hukum (Jakarta: BPHN, 2022), h. 21

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum Nomor 36 Tahun 2025, tujuan penyuluhan hukum meliputi: meningkatkan pengetahuan dan pemahaman hukum masyarakat, menumbuhkan kesadaran hukum, membentuk budaya hukum, serta mendukung pembinaan Desa atau Kelurahan Sadar Hukum. Tujuan tersebut menunjukkan bahwa penyuluhan hukum memiliki keterkaitan yang erat dengan upaya pembangunan budaya hukum masyarakat, sebagaimana juga dijelaskan dalam teori kesadaran hukum.

Lebih lanjut, dalam regulasi tersebut juga diatur mengenai tugas penyuluh hukum yang meliputi pelaksanaan penyuluhan hukum baik secara langsung maupun tidak langsung, pembinaan Kelurahan/Desa Sadar Hukum, pembentukan dan pembinaan Kelompok Keluarga Sadar Hukum (Kadarkum), serta pelaksanaan monitoring dan evaluasi kegiatan. Tugas-tugas tersebut mencerminkan bahwa penyuluh hukum memiliki peran yang cukup luas dalam pembinaan kesadaran hukum masyarakat.

Selain itu, penyuluh hukum juga memiliki beberapa fungsi, antara lain fungsi edukasi hukum, fungsi pencegahan pelanggaran hukum, fungsi pemberdayaan masyarakat, serta fungsi pembinaan budaya hukum. Fungsi-fungsi tersebut menunjukkan bahwa penyuluh hukum tidak hanya berperan sebagai penyampai informasi hukum, tetapi juga sebagai agen perubahan sosial dalam masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, penyuluhan hukum dapat dilakukan melalui berbagai metode, baik secara langsung seperti ceramah, diskusi,

dan penyuluhan lapangan, maupun secara tidak langsung melalui media cetak, elektronik, dan digital. Variasi metode ini menunjukkan bahwa penyuluhan hukum bersifat fleksibel dan adaptif terhadap perkembangan teknologi serta kondisi masyarakat.

Jika dianalisis lebih lanjut, penyuluhan hukum memiliki peran penting dalam meningkatkan efektivitas hukum. Hal ini sejalan dengan pandangan Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa hukum tidak hanya dipahami sebagai norma tertulis, tetapi juga harus hidup dan berkembang dalam masyarakat.⁴⁰ Oleh karena itu, penyuluhan hukum menjadi salah satu sarana untuk menjembatani antara norma hukum dengan praktik sosial di masyarakat.

Dalam konteks penelitian ini, teori penyuluhan hukum digunakan sebagai dasar untuk menganalisis pelaksanaan peran penyuluh hukum dalam pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat di Kelurahan Bentiring Kota Bengkulu. Analisis dilakukan dengan melihat kesesuaian antara pelaksanaan tugas penyuluh hukum di lapangan dengan ketentuan normatif dalam Peraturan Menteri Hukum Nomor 36 Tahun 2025, serta menilai sejauh mana penyuluhan hukum memberikan dampak terhadap peningkatan kesadaran dan budaya hukum masyarakat.

Dengan demikian, teori ini tidak hanya digunakan untuk menjelaskan konsep penyuluhan hukum secara normatif, tetapi juga

⁴⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2019, h. 87.

sebagai alat analisis untuk menilai efektivitas pelaksanaan peran penyuluhan hukum dalam pembinaan masyarakat sadar hukum.

4. Teori Kebijakan Publik dalam Pembinaan Kesadaran dan Budaya Hukum Masyarakat

Kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka menyelesaikan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Dalam konteks penelitian ini, kegiatan penyuluhan hukum dan pembinaan kesadaran serta budaya hukum masyarakat dapat dipahami sebagai bagian dari implementasi kebijakan publik di bidang hukum yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan budaya hukum masyarakat.

Salah satu teori yang relevan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan publik adalah teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III. Menurut Edward III, keberhasilan suatu kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh perumusan kebijakan yang baik, tetapi juga sangat bergantung pada proses implementasi kebijakan tersebut di lapangan.⁴¹ Dengan demikian, suatu kebijakan yang telah dirancang secara ideal belum tentu dapat berjalan secara efektif apabila tidak didukung oleh faktor-faktor implementasi yang memadai.

Edward III mengemukakan bahwa terdapat empat variabel utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu

⁴¹ George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 2018, h. 10–12.

komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berkaitan dan menentukan sejauh mana suatu kebijakan dapat dilaksanakan secara efektif.

Pertama, komunikasi merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan karena berkaitan dengan penyampaian informasi kebijakan kepada pelaksana maupun kepada masyarakat. Kebijakan yang tidak disosialisasikan dengan baik akan sulit dipahami dan dilaksanakan secara optimal. Dalam konteks penyuluhan hukum, komunikasi berkaitan dengan bagaimana penyuluh hukum menyampaikan informasi hukum kepada masyarakat serta bagaimana koordinasi antara instansi terkait dilakukan.

Kedua, sumber daya merupakan faktor yang sangat menentukan dalam pelaksanaan kebijakan. Sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, serta waktu pelaksanaan. Keterbatasan sumber daya dapat menjadi hambatan utama dalam implementasi kebijakan. Dalam penelitian ini, keterbatasan anggaran dan jumlah penyuluh hukum menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kegiatan penyuluhan hukum di Kelurahan Bentiring.

Ketiga, disposisi atau sikap pelaksana berkaitan dengan komitmen, integritas, dan kesediaan pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Meskipun suatu kebijakan telah didukung oleh sumber daya yang memadai, namun apabila pelaksana kebijakan tidak memiliki komitmen yang kuat, maka pelaksanaan kebijakan tersebut

tidak akan berjalan secara optimal. Dalam konteks ini, peran penyuluh hukum sebagai pelaksana kebijakan menjadi sangat penting dalam menentukan keberhasilan program pembinaan Kelurahan Sadar Hukum.

Keempat, struktur birokrasi berkaitan dengan mekanisme kerja, pembagian tugas, serta koordinasi antar lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi yang tidak efektif dapat menyebabkan terjadinya hambatan dalam pelaksanaan kebijakan, seperti kurangnya koordinasi antar instansi atau tumpang tindih kewenangan.

Jika dianalisis lebih lanjut, teori Edward III sangat relevan digunakan dalam penelitian ini karena mampu menjelaskan berbagai faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat di Kelurahan Bentiring. Keterbatasan frekuensi kegiatan penyuluhan hukum, keterbatasan anggaran, serta kebutuhan koordinasi antara penyuluh hukum dengan pemerintah kelurahan merupakan bagian dari permasalahan implementasi kebijakan yang dapat dianalisis menggunakan keempat variabel tersebut.

Dengan menggunakan teori ini, peneliti dapat mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi pendukung maupun penghambat dalam pelaksanaan penyuluhan hukum. Selain itu, teori ini juga membantu dalam menjelaskan mengapa suatu kebijakan yang secara normatif telah diatur dengan baik dalam peraturan perundang-undangan belum tentu dapat dilaksanakan secara optimal di lapangan.

Dengan demikian, teori implementasi kebijakan Edward III

digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis efektivitas pelaksanaan kebijakan penyuluhan hukum dalam pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat di Kelurahan Bentiring Kota Bengkulu. Melalui teori ini, peneliti dapat mengidentifikasi sejauh mana aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi mempengaruhi optimalisasi peran penyuluh hukum dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat.

5. Teori Fiqh Siyasah Tanfidziyah

Fiqh Siyasah merupakan salah satu cabang dalam hukum Islam yang membahas tentang pengelolaan urusan pemerintahan dan hubungan antara penguasa dengan masyarakat dalam rangka mewujudkan kemaslahatan umum. Dalam konteks ini, Fiqh Siyasah tidak hanya berkaitan dengan kekuasaan politik semata, tetapi juga mencakup tanggung jawab negara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, termasuk dalam pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat.

Secara konseptual, Fiqh Siyasah dibagi ke dalam beberapa bagian, salah satunya adalah Siyasah Tanfidziyah, yaitu aspek yang berkaitan dengan pelaksanaan atau implementasi kebijakan oleh pemerintah. Siyasah Tanfidziyah menekankan bahwa kebijakan yang telah ditetapkan harus dilaksanakan secara efektif oleh aparatur negara guna mewujudkan kemaslahatan masyarakat.

Dalam perspektif ini, setiap kebijakan pemerintah harus

berorientasi pada kemaslahatan umum (*maslahah 'ammah*). Prinsip tersebut memiliki dasar dalam Al-Qur'an, sebagaimana firman Allah:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَنِ وَإِيتَايِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ
وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ ۚ يَعِظُكُم لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

(QS. An-Nahl: 90) ⁴²

Artinya: “*Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.*”

Ayat tersebut menunjukkan bahwa setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah harus berlandaskan pada prinsip keadilan dan kebaikan. Dalam konteks penelitian ini, penyuluhan hukum merupakan bentuk kebijakan publik yang bertujuan menciptakan keteraturan dan keadilan dalam kehidupan masyarakat.

Selain itu, prinsip tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat juga ditegaskan dalam hadits Rasulullah SAW:

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

Artinya: “*Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya.*”⁴³

Hadits tersebut menegaskan bahwa pemerintah sebagai pemegang kekuasaan memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan terbaik

⁴² Al-Qur'an, QS. An-Nahl (16): 90.

⁴³ Hadits Riwayat Bukhari dan Muslim.

kepada masyarakat, termasuk dalam memberikan edukasi hukum melalui kegiatan penyuluhan hukum.

Dalam pandangan ulama klasik, seperti dalam kitab *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah* oleh Al-Mawardi, dijelaskan bahwa tugas utama pemimpin adalah menjaga agama dan mengatur urusan dunia (*ḥirāsāt ad-dīn wa siyāsāt ad-dunyā*).⁴⁴ Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk menciptakan keteraturan sosial, termasuk melalui pembinaan hukum kepada masyarakat.

Lebih lanjut, Abu Ishaq al-Shatibi menjelaskan dalam konsep *maqāṣid al-syarī'ah* bahwa tujuan utama syariat Islam adalah menjaga lima hal pokok (*al-darūriyyāt al-khams*), yaitu:

حِفْظُ الدِّينِ، وَالنَّفْسِ، وَالْعَقْلِ، وَالنَّسْلِ، وَالْمَالِ

Artinya: menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.⁴⁵

Dalam konteks ini, kegiatan penyuluhan hukum dapat dipahami sebagai bagian dari upaya menjaga akal (melalui peningkatan pemahaman hukum) serta menjaga ketertiban sosial yang berkaitan dengan perlindungan hak-hak masyarakat.

Jika dikaitkan dengan *Siyasah Tanfidziyah*, maka peran penyuluh hukum dalam pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat melalui program Kelurahan Sadar Hukum merupakan bagian dari

⁴⁴ Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 2018, h. 15

⁴⁵ Abu Ishaq al-Shatibi, *Al-Muwafaqat fi Usul al-Shari'ah*, Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 2017, h. 8

pelaksanaan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Penyuluh hukum bertindak sebagai pelaksana kebijakan yang menjembatani antara norma hukum dengan masyarakat.

Selain itu, prinsip keadilan (*al-'adl*) dalam Fiqh Siyasah tidak hanya berkaitan dengan penegakan hukum, tetapi juga mencakup keadilan dalam akses terhadap informasi hukum. Penyuluhan hukum menjadi sarana untuk mewujudkan keadilan tersebut, karena masyarakat diberikan kesempatan untuk memahami hak dan kewajibannya secara proporsional.

Dalam perspektif Siyasah Tanfidziyah, keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya dilihat dari keberadaan regulasi, tetapi juga dari efektivitas pelaksanaannya di lapangan. Oleh karena itu, apabila kegiatan penyuluhan hukum belum dilaksanakan secara optimal, maka hal tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum sepenuhnya memenuhi prinsip kemaslahatan dan tanggung jawab pemerintah dalam Islam.

Dengan demikian, teori Fiqh Siyasah Tanfidziyah dalam penelitian ini digunakan sebagai alat analisis normatif untuk menilai pelaksanaan peran penyuluh hukum dalam pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat di Kelurahan Bentiring Kota Bengkulu. Analisis dilakukan dengan melihat sejauh mana pelaksanaan penyuluhan hukum telah sesuai dengan prinsip kemaslahatan (*maslahah*), keadilan (*al-'adl*), dan tanggung jawab pemerintah dalam Islam terhadap

pelayanan dan pembinaan masyarakat.

Dalam perspektif Fiqh Siyasah, pemerintah tidak hanya berfungsi sebagai pemegang kekuasaan, tetapi juga sebagai pelayan masyarakat (khadim al-ummah) yang berkewajiban menciptakan ketertiban, keadilan, dan kemaslahatan. Oleh karena itu, pelaksanaan penyuluhan hukum sebagai bagian dari pelayanan publik di bidang hukum merupakan bentuk tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan dan pendidikan hukum kepada masyarakat.

B. Kerangka Pikir

1. Landasan Konseptual Kerangka Fikir

Kerangka fikir penelitian ini dibangun atas dasar bahwa peran penyuluh hukum merupakan faktor penting dalam keberhasilan pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat melalui program Kelurahan Sadar Hukum. Secara teoritis, keberhasilan suatu kebijakan publik ditentukan oleh kualitas implementasi kebijakan tersebut.⁴⁶

Dalam konteks ini, penyuluhan hukum merupakan instrumen kebijakan publik di bidang pembangunan hukum yang bertujuan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat.⁴⁷ Oleh karena itu, efektivitas pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat sangat bergantung pada kinerja penyuluh hukum sebagai pelaksana kebijakan.

Menurut teori implementasi kebijakan George C. Edwards III,

⁴⁶ George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington DC: CQ Press, 1980), h.10.

⁴⁷ Kementerian Hukum RI, *Pedoman Penyuluhan Hukum* (Jakarta: BPHN, 2022), h.21

terdapat empat faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi.⁴⁸ Teori ini relevan untuk menganalisis pelaksanaan penyuluhan hukum di Kelurahan Bentiring.

Di sisi lain, teori kesadaran hukum Soerjono Soekanto menegaskan bahwa peningkatan kesadaran hukum dapat diukur melalui empat indikator: pengetahuan hukum, pemahaman hukum, sikap hukum, dan perilaku hukum.⁴⁹ Keempat indikator tersebut menjadi parameter dalam menilai keberhasilan pembinaan Kelurahan Sadar Hukum.

Dalam perspektif fiqh siyasah, pemerintah berkewajiban menjalankan kebijakan demi kemaslahatan masyarakat (masalah mursalah).⁵⁰ Oleh karena itu, pelaksanaan penyuluhan hukum tidak hanya dinilai dari aspek administratif, tetapi juga dari aspek nilai keadilan dan kemaslahatan umat.

2. Fokus dan Dimensi Analisis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yuridis-empiris dengan fokus pada hubungan antara peran penyuluh hukum dan keberhasilan pembinaan kesadaran dan budaya hukum dalam program kelurahan sadar hukum.

⁴⁸ Edwards III, *Implementing Public Policy*, h.10–12.

⁴⁹ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali, 1982), h.23.

⁵⁰ Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh al-Islami wa Adillatuhi* (Damaskus: Dar al-Fikr, 1985), h.120

a. Fokus Utama Penelitian

Peran Penyuluh Hukum dalam Pembinaan Kesadaran dan Budaya Hukum Masyarakat.

Indikatornya meliputi:

- 1) Perencanaan penyuluhan hukum
- 2) Intensitas dan metode penyuluhan hukum
- 3) Pembinaan Kelompok Keluarga Sadar Hukum (Kadarkum)
- 4) Pembentukan dan pendampingan paralegal
- 5) Koordinasi dengan pemerintah kelurahan
- 6) Monitoring dan evaluasi kegiatan

Indikator ini selaras dengan sistem penyuluhan hukum nasional yang menekankan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi.⁵¹

b. Dimensi Keberhasilan Pembinaan

Keberhasilan Pembinaan Kelurahan Sadar Hukum

Indikator keberhasilan diukur berdasarkan teori kesadaran hukum, yaitu:

- 1) Tingkat pengetahuan hukum masyarakat
- 2) Tingkat pemahaman terhadap norma hukum
- 3) Sikap positif terhadap hukum
- 4) Perilaku taat hukum
- 5) Penurunan konflik atau pelanggaran hukum di masyarakat

Keberhasilan ini juga dipengaruhi oleh faktor hukum, aparat,

⁵¹ Kementerian Hukum RI, *Pedoman Penyuluhan Hukum*, h.34.

sarana, masyarakat, dan budaya hukum.⁵²

c. Perspektif Analisis Fiqh Siyasah Tanfidziyah

Perspektif Fiqh Siyasah Tanfidziyah

Sebagai pendekatan analitis normatif Islam, indikator yang digunakan adalah:

- 1) Prinsip amanah dalam pelaksanaan tugas
- 2) Prinsip keadilan dalam pelayanan hukum
- 3) Prinsip kemaslahatan masyarakat
- 4) Prinsip tanggung jawab pemerintah

Konsep ini bersumber dari teori fiqh siyasah tentang kewajiban pemerintah dalam menegakkan keadilan dan kemaslahatan.⁵³

3. Hubungan Antar Variabel

Secara konseptual, hubungan antar variabel dapat dijelaskan sebagai berikut:

Peran penyuluh hukum dalam pelaksanaan penyuluhan hukum → mempengaruhi → peningkatan kesadaran dan budaya hukum masyarakat

Hubungan tersebut dianalisis melalui perspektif fiqh siyasah untuk menilai kesesuaian antara praktik kebijakan dengan nilai-nilai keadilan dan kemaslahatan Islam.

4. Skema Kerangka Fikir (Naratif)

Input

⁵² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), h.160.

⁵³ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Kencana, 2003), h.45

- a) Kebijakan penyuluhan hukum
- b) Ketersediaan penyuluh hukum
- c) Status Kelurahan Sadar Hukum

↓

Proses

- a) Penyuluhan hukum langsung/tidak langsung
- b) Pembinaan Kadarkum
- c) Pembentukan paralegal
- d) Koordinasi lintas sektor

↓

Output

Meningkatnya pengetahuan dan pemahaman hukum masyarakat

↓

Outcome

- a) Terwujudnya masyarakat sadar hukum
- b) Tertib sosial dan berkurangnya konflik

5. Posisi Penelitian

Penelitian ini menempatkan Kelurahan Bentiring sebagai locus empiris untuk menguji kesesuaian antara ketentuan normatif penyuluhan hukum dengan realitas pelaksanaannya. Dengan pendekatan yuridis empiris, penelitian ini tidak hanya mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan, tetapi juga mengevaluasi efektivitasnya berdasarkan teori peran, teori kesadaran hukum dan budaya hukum, teori penyuluhan hukum, teori

implementasi kebijakan publik dalam pembinaan kesadaran dan budaya hukum masyarakat dan teori fiqh siyasah tanfidziyah.

