

**PENYULUHAN HUKUM
Sebuah Tinjauan dari
Perspektif Perencanaan Komunikasi**

***DISSEMINATING KNOWLEDGE OF LAW :
A Communication Planning Perspective***

HAFIED CANGARA *

Abstract

The objective of this article is to explain that the dissemination knowledge of law could be implemented by using a communication planning approach. It discusses how development messages such as agrarian law and civil law disseminate to target adopter (audience) effectively. In this article the writer suggested that to achieve the objective of law extension, the extension worker (communicator) must be credible and competent, the law material (message) assessable with the need of target adopter, using the appropriate media of communication, and develop feedback for evaluation. The main problem in this matter is the law messages could not be disseminated as commercial product of which its result can be seen as soon as possible. It is intangible product which needs time and patience of the communicator to wait for the result.

Key words : penyuluhan, perencanaan komunikasi, produk tidak nyata

PENDAHULUAN

Ketika TVRI menjadi corong penguasa Orde Baru dan stasiun-stasiun televisi swasta belum diperkenankan menyiarkan siaran berita, maka gerakan massa seperti unjuk rasa, tawuran, protes, mogok kerja boleh dikata sangat sulit ditemui dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Kegiatan-kegiatan yang mengarah pada gerakan massa yang membahayakan kestabilan dan ketahanan nasional berhasil dibungkam oleh regim Suharto melalui pendidikan politik berupa penataran P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila), kewaspadaan nasional, pembinaan kesatuan bangsa, dan tak kalah

Universitas Hasanuddin

pentingnya adalah pengendalian media massa dalam bentuk sensor pemberitaan melalui budaya telepon, penejagan pasal-pasal dalam KUHP tentang penyebaran fitnah, penghinaan, kebencian dan permusuhan terhadap seseorang atau pejabat negara, serta undang-undang pokok pers, undang-undang pokok penyiaran, undang-undang pokok perfileman, dan kode etik jurnalistik.

Media massa pers yang pengusahaannya dikelola oleh badan usaha swasta nasional seringkali mendapat peringatan, ancaman, bahkan harus rela mengorbankan idealismenya untuk memilih almarhum seperti Tempo, Pedoman, dan Indonesia Raya. Bahkan siaran televisi, apakah itu tv pemerintah atau swasta kadang harus kena sempit untuk selalu mawas

* Staf pengajar Jurusan Ilmu Komunikasi FISIP –

diri (*self-censorship*) dari Komkamtib/Bakortanas atau Departemen Penerangan yang juga sudah almarhum.

Tuntutan siaran TV swasta (utamanya milik kroni Suharto) agar diberi kelonggaran untuk menyelenggarakan siaran berita yang selama ini dimonopoli oleh TVRI telah menjadi bumerang terhadap pemerintah orde baru. Karena berita-berita yang disajikan oleh TV swasta seperti unjuk rasa, pemogokan dan konflik antara demonstran dengan aparat yang banyak terjadi di luar negeri menjadi liputan yang menarik bagi pemirsa Indonesia tanpa disadari, bahwa siaran-siaran semacam itu telah mempengaruhi kerangka fikir mereka untuk berbuat seperti apa yang mereka lihat. Jelasnya, orang cenderung berbuat sesuatu karena pernah melihatnya. Demikian pendapat para ahli psikologi sosial tentang dampak media TV terhadap perilaku manusia.

Selain faktor visualisasi dari media televisi yang dapat mempengaruhi alam pikir dan perilaku pemirsa, juga kebijakan pemerintah Indonesia untuk mencoba menganut “Keterbukaan Informasi“, telah menjadi pemicu bergulirnya reformasi dan demokratisasi dimana media massa menjadi salah satu pilarnya.

HUKUM SEBAGAI PRODUK SOSIAL

Keterbukaan informasi sebagai dampak lain dari krisis moneter yang melanda Indonesia, membawa konsekuensi tumbuhnya keberanian anggota masyarakat untuk menyatakan pendapat, sekaligus sebagai pelampiasan kemarahan atas dibungkamnya kebebasan mereka selama kurang lebih 32 tahun oleh penguasa orde baru.

Ditengah eforia reformasi dan demokratisasi yang dinikmati secara berlebihan itu terutama dalam menempatkan hak asasi manusia (HAM), telah menimbulkan fenomena dalam bentuk pemaksaan kehendak dan eklasi pengadilan rakyat (*eigenrioting*) berupa tindakan main hakim sendiri, dan pemogokan

buruh/karyawan untuk menuntut perbaikan nasib, tetapi justeru disusul dengan perusakan dan penghancuran alat-alat produksi. Dalam kondisi seperti ini orang bertanya, apakah masyarakat tidak memahami hukum atau mereka melihat lembaga-lembaga hukum tidak memiliki kredibilitas yang bisa memberi keadilan bagi masyarakat.

Fokus tulisan ini untuk membahas penyuluhan hukum dalam hubungannya dengan ketidak-tahuan masyarakat tentang hukum dari perspektif ilmu komunikasi, meskipun antara kedua hipotesis ini, yakni ketidak-tahuan masyarakat tentang hukum dan ketidak-percayaan masyarakat pada lembaga-lembaga hukum merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam pembangunan dan penegakan hukum di Indonesia.

Didalam membicarakan ketidak-tahuan masyarakat pada hukum dilihat dari perspektif ilmu komunikasi, maka kita dihadapkan pada dua konsep yang berbeda, yakni *hukum komunikasi* dan *komunikasi hukum*. Konsep pertama membicarakan aturan-aturan menyangkut tentang komunikasi baik sebagai industri maupun sebagai proses dalam konteks hubungan antar manusia. Karena itu hukum komunikasi banyak membicarakan delik-delik yang dilakukan oleh media komunikasi, utamanya media massa dalam pemberitaan dan penyebaran yang berkaitan dengan pidana, apakah dalam bentuk pencemaran nama baik, atau hasutan untuk melakukan tindakan makar. Sedangkan dalam konteks hubungan antar manusia, hukum komunikasi senantiasa dikaitkan dengan prinsip-prinsip kebebasan menyatakan pendapat, apakah melalui forum legislatif, kerumunan orang atau media massa.

Adapun konsep kedua, yakni “komunikasi hukum” membicarakan bagaimana produk-produk hukum baik menyangkut ketatanegaraan, agraria, pidana dan perdata dapat dikomunikasikan (disosialisasikan) kepada anggota masyarakat. Tujuannya ialah menjadikan masyarakat tahu dan sadar hukum. Karena itu sasaran komunikasi hukum adalah mereka yang buta

hukum. Dalam hal ini bisa saja terjadi bahwa anggota masyarakat yang buta hukum memiliki tingkat pendidikan dan kemampuan ekonomi yang tinggi, tetapi korelasinya tidak signifikan dengan tingginya pengetahuan mereka tentang hukum. Dengan demikian konsep komunikasi hukum dilihat dari kacamata ilmu komunikasi dinilai sama dengan proses penyuluhan hukum.

Bagaimana produk-produk hukum dapat disosialisasikan kepada anggota masyarakat, serta dimana letak kontribusi ilmu komunikasi dalam penyebaran produk-produk hukum tersebut, pada dasarnya dapat dilihat dari pengertian dasar komunikasi bahwa komunikasi adalah proses pemindahan suatu lambang (simbol, ide) yang mengandung makna dari seseorang atau lembaga kepada orang lain melalui saluran-saluran tertentu, dengan tujuan agar penerima ide-ide tersebut dapat mengerti dan berbuat sesuai dengan kehendak pemberi pesan. (Devito 1992, Cangara 2000).

Sebagai studi ilmu sosial atau ilmu kemasyarakatan, ilmu komunikasi dapat memberikan sumbangsuhnya dalam menyikapi perkembangan masyarakat yang begitu cepat, baik di sektor manajemen, usaha, birokrasi, hubungan antar etnis maupun di bidang pembangunan hukum. Sejumlah kajian-kajian baru dalam studi ilmu komunikasi telah dikembangkan dan diaplikasikan dalam menyikapi masalah-masalah tersebut diatas, misalnya komunikasi antarbudaya, komunikasi bisnis, komunikasi organisasi, komunikasi pembangunan, perencanaan komunikasi untuk pemasaran sosial (ide-ide pembangunan) dan juga komunikasi untuk sosialisasi hukum (komunikasi hukum) yang sekarang ini banyak dikembangkan pada lembaga-lembaga pendidikan tinggi ilmu hukum.

Sebenarnya upaya untuk memberi pemahaman dan kesadaran hukum kepada anggota masyarakat bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, apalagi untuk mengubah sikap dan perilaku mereka sesuai dengan kehendak hukum sebagaimana mestinya. Penyuluhan

hukum tidak semudah memasarkan pasta gigi, shampoo atau supermie. Sebab dalam konsep penyuluhan pembangunan (*social marketing*) produk-produk yang ingin disosialisasikan dapat digolongkan atas dua jenis, yakni produk-produk sosial yang bersifat nyata (*tangible product*) dan produk-produk sosial yang tidak nyata (*intangible product*).

Produk sosial yang nyata sifatnya berbentuk barang yang dapat dilihat, dirasakan, dan digunakan Misalnya IUD dalam program kependudukan dan keluarga berencana, pupuk atau varietas unggul dalam bidang pertanian, atau obat diare dibidang kesehatan. Sebaliknya produk sosial yang tidak nyata adalah ide-ide yang berkaitan langsung dengan kepentingan orang banyak, tetapi wujudnya tidak dalam bentuk barang yang bisa dilihat secara nyata dan hasilnya tidak dapat dinikmati dengan cepat, melainkan dalam jangka waktu yang relatif lebih lama. Misalnya pemberantasan buta huruf dalam bidang pendidikan, kepedulian sosial terhadap penderita cacat, kampanye kebersihan dan kesehatan, atau kampanye tentang pemberantasan korupsi. Karena itu melaksanakan program kampanye produk sosial dalam bentuk nyata lebih mudah dan lebih cepat diterima oleh masyarakat dibandingkan dengan kampanye produk sosial yang tidak nyata (Kotler, 1989).

PENYULUHAN HUKUM BERBASIS PERENCANAAN KOMUNIKASI

Dalam proses penyebaran dan sosialisasi ide-ide pembangunan terdapat banyak model yang telah diperkenalkan oleh para pakar, diantaranya model diffusi inovasi dari Rogers (1983), kemudian dikembangkan menjadi model AIDDA oleh Shoenfield (1987), model pemasaran sosial oleh Philip Kotler (1989), model perencanaan komunikasi dari Middleton (1980), Assifi dan French (1982), serta model mobilisasi sosial dari McKee (1992). Meskipun diantara beberapa model tersebut ada yang dilatar belakangi pendekatan sosiologis (Rogers) dan pemasaran (Kotler),

akan tetapi pada dasarnya substansi dari semua model itu adalah tahapan yang perlu dilakukan dalam penyebaran suatu ide sesuai dengan proses perencanaan komunikasi. Karena itu ada pihak yang memandang bahwa pendekatan dalam penyebaran ide-ide pembangunan adalah studi manajemen penyuluhan.

Model AIDDA misalnya yang selama ini banyak digunakan dalam program penyuluhan di bidang pertanian, kesehatan dan industri, kemudian dikembangkan dalam program operasional kehumasan (public relations) pada dasarnya sebagai suatu proses penyuluhan yang diawali dengan tahap kesadaran (*awareness*), yakni bagaimana upaya seorang penyuluh hukum (komunikator) membangkitkan kesadaran klien pada masalah yang mereka hadapi, kemudian disusul dengan upaya menarik perhatian (*interest*) untuk membangkitkan hasrat atau keinginan (*desire*) klien. Seorang klien yang telah dibangkitkan kesadaran, perhatian, dan minatnya terhadap suatu ide perlu didorong untuk mengambil keputusan (*decision*), dan terakhir dalam bentuk tindakan (*action*).

Jika kita perhatikan dengan cermat model AIDDA, ada kesan bahwa model tersebut lebih cocok digunakan untuk sosialisasi ide-ide yang berbentuk nyata (*tangible product*), dan kurang kena untuk produk-produk yang tidak nyata (*intangible product*). Karena itu model perencanaan komunikasi untuk sosialisasi ide-ide pembangunan seperti penyuluhan hukum, dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut :

1. Diagnosis masalah (*problem diagnoses*)
2. Analisis khalayak (*audience analysis*)
3. Perumusan tujuan (*statement of objectives*)
4. Pemilihan media (*media selection*)
5. Rancangan pesan (*message design*)
6. Produksi dan distribusi media (*media production and distribution*)
7. Evaluasi (*evaluation*).

Diagnosis masalah, suatu program kampanye atau sosialisasi harus dimulai dengan penyelidikan masalah. Ini dimaksudkan

agar apa yang dilakukan penyuluh tidak sia-sia. Oleh sebab itu, tahap ini bisa juga disebut tahap diagnosa untuk mengetahui masalah apa yang dihadapi klien kita, sehingga pemberian solusi nantinya bisa mengena.

Analisis khalayak, tahap ini mencoba menganalisis karakteristik segmen masyarakat sasaran yang kita hadapi dari segi *sosiodemografis* (pendidikan, usia, jenis kelamin, etnis, kepercayaan, bahasa, pekerjaan) dan juga dari segi *psikografis* (aspirasi, kesenangan dan kebiasaan-kebiasaan). Ini dimaksudkan agar penyuluh dapat menyesuaikan program sosialisasinya, baik dari segi pesan-pesan yang ingin disampaikan maupun media yang akan digunakan.

Perumusan tujuan, tahap ini untuk menentukan apa yang ingin dicapai dengan program sosialisasi yang kita lakukan, apakah sekadar hanya untuk pengenalan (kesadaran), perubahan sikap atau kita inginkan ada perubahan perilaku klien terhadap apa yang kita sosialisasikan.

Pemilihan media, langkah memilih media untuk saluran pesan-pesan dalam program sosialisasi memerlukan sikap kehati-hatian, sebab media komunikasi selain memiliki sejumlah kelebihan-kelebihan, media juga memiliki kelemahan-kelemahan yang berdampak pada khalayak. Jelasnya media yang akan digunakan sedapat mungkin bisa diakses/dimiliki oleh klien, sebab bagaimanapun hebatnya pesan itu disebarkan secara luas jika khalayak tidak memiliki media tersebut, maka hasilnya akan sia-sia.

Dalam teori komunikasi, penggunaan media komunikasi secara kombinasi (*multi-media*) jauh lebih efektif dalam memberi pengaruh, namun resikonya memerlukan tambahan biaya yang tidak kecil. Saluran-saluran antar pribadi (*interpersonal communication*) dapat juga digunakan, baik dalam bentuk komunikasi kelompok maupun dalam bentuk komunikasi perorangan.

Rancangan pesan, selain bobot materi yang harus diperhatikan dalam rancangan

pesan, juga kesesuaian pesan dengan kerangka berpikir khalayak yang akan dihadapi, serta kesesuaian media yang akan digunakan harus diperhitungkan. Demikian juga waktu (durasi) pesan sedapat mungkin menghindari rasa bosan khalayak, baik yang dipresentasikan melalui media elektronik maupun melalui media kelompok.

Dalam rancangan pesan, kreativitas penyuluh sangat menentukan, karena itu penyuluh selain disyaratkan memiliki kemampuan teknis di bidangnya (penguasaan materi hukum), juga harus memiliki ketrampilan komunikasi lisan atau tulisan (*communication skills*), kemampuan untuk merasakan apa yang dirasakan khalayak (*emphatic*), serta rasa kebersamaan dengan khalayak (*homophily*). Disini penyuluh hukum dituntut sebagai seorang *komunikator* yang handal dalam bidangnya, menjadi *fasilitator* yang menyediakan sarana sosialisasi, sebagai *organisator* yang mampu mengelola kampanye dengan baik, sebagai *motivator* yang mendorong klien untuk memahami tujuan program, menjadi seorang *edukator* yang mampu mendidik klien untuk mencapai taraf yang diinginkan program sosialisasi, serta menjadi seorang *helper* yang membantu klien memahami dan berusaha melaksanakan apa-apa yang diinginkan dalam program sosialisasi.

Produksi dan distribusi media, produksi media berkaitan dengan kemasan pesan. Karena itu unsur seni (*estetika*) sangat menentukan untuk menarik perhatian klien, apakah itu dalam bentuk media elektronik (TV, Radio, VCD, Website) maupun media cetak (leaflet, brosur, stiker, surat kabar, majalah). Demikian juga halnya dengan penyebaran/distribusi pesan sedapat mungkin dipilih waktu dimana kegiatan tidak banyak. Untuk media seperti TV, Radio dan Surat kabar hindari distribusi pesan pada saat terjadi peristiwa-peristiwa besar, sebab perhatian orang lebih banyak tercurah pada peristiwa/kejadian tersebut daripada program yang dikampanyekan, Misalnya Sidang MPR, Olympiade dan semacamnya. Sedangkan untuk distribusi

pesan melalui media luar ruang (*outdoor media*) dicari posisi yang banyak didatangi orang sehingga bisa menarik perhatian.

Evaluasi, tahap ini melihat bagaimana program sosialisasi bisa berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan lebih awal. Ini berkaitan dengan sumberdaya manusia yang menggerakkan, dana dan waktu yang tersedia. Sebagai proses manajemen - penyuluh berusaha mengendalikan (*control*), mengarahkan (*lead*) dan memanfaatkan (*use*) potensi-potensi yang tersedia, serta berusaha menyingkirkan hambatan-hambatan (*obstacles*) yang ada, misalnya hambatan birokrasi, kepercayaan, maupun sikap oposisi dari pihak-pihak tertentu. Sebab itu potensi pendukung dari tokoh masyarakat perlu digalang.

Sebagai suatu proses, kampanye sosialisasi hukum (komunikasi hukum) dapat dievaluasi sampai sejauhmana program yang telah dicanangkan bisa tercapai (*evaluasi program*) dan sampai sejauhmana proses itu berjalan (*evaluasi manajemen*), apakah ada hambatan atau tetap berlangsung sebagaimana mestinya

Evaluasi sangat penting untuk mengetahui kendala maupun faktor pendukung untuk menjamin berlangsungnya suatu proses sosialisasi sesuai jadwal yang telah ditetapkan. Hasil evaluasi menjadi masukan yang sangat berharga baik untuk perbaikan program yang sementara berjalan, maupun untuk program sosialisasi selanjutnya.

KESIMPULAN

Penyuluhan hukum merupakan salah satu instrument pembangunan yang sangat penting dan menjadi prasyarat untuk menumbuhkan kesadaran, perubahan sikap dan perilaku masyarakat dalam rangka penegakan hukum suatu negara demokrasi yang tertib hukum. Namun disisi lain perlu juga disadari bahwa upaya untuk menciptakan kesadaran hukum bukan suatu hal yang sederhana, sebab hukum sebagai suatu produk sosial yang tidak nyata (*intangible product*) tidak semudah

memasarkan sama dengan produk-produk nyata (*tangible product*) yang bisa digunakan dan dinikmati hasilnya dalam waktu yang relatif singkat.

Untuk itu format perencanaan komunikasi yang selama ini banyak dikaji dan dikembangkan oleh studi komunikasi pembangunan dapat diaplikasikan dalam penyuluhan hukum bagi masyarakat yang buta atau kurang memahami tentang hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Middleton, John. 1980. *Approaches to Communication Planning*. Unesco, Paris.
- DeVito, Joseph. 1982. *Communicology; An Introduction to the Study of Communication*. Harper & Row Publisher, New York.
- Rogers Everett. M. 1983. *Diffusion of Innovation*. The Free Press, New York.
- Kotler, Philip and Roberto. 1989. *Social Marketing; Strategies for Changing Public Behavior*. The Free Press, New York.
- McKee, Neil. 1992. *Social Mobilization and Social Marketing in Developing Communities; Lessons for Communicators*. Petaling Jaya, Selangor, Malaysia.
- Rahadjo, Satjipto. Prof. Dr. 2000. *Wajah Hukum di Era Reformasi*. (Bunga Rampai). PT. Citra Aditya, Bandung.
- Cangara, Hafied. 2000. *Pengantar Ilmu Komunikasi*. (Cet. kedua). PT. Rajagrafindo, Jakarta.