

### **BAB III**

#### **Komunikasi Krisis Pemerintah Daerah Nagekeo**

Bab ini memaparkan hasil temuan data di lapangan, hasil wawancara mendalam dengan beberapa *stakeholder* inti dari unsur pemerintah daerah yang menjalankan fungsi fasilitator. Dalam hal ini dijalankan oleh Bagian Tata Pemerintahan (Tatapem) sekretariat Nagekeo. Substansi wawancara diarahkan untuk mengetahui pendekatan komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Nagekeo di tengah gencarnya berbagai reaksi penolakan.

Temuan data dalam penelitian ini memperlihatkan proses integrasi komunikasi yang tidak hanya melibatkan pemerintah daerah sebagai fasilitator pembangunan bendungan Lambo, namun juga melibatkan kepala satuan (kasat) Intel Polisi Resort (Polres) Kabupaten Ngada. Kasat Intel melakukan fungsi khusus dalam bidang intelejen untuk melakukan propaganda kepada masyarakat terdampak khususnya pada area yang menuai banyak penolakan. Informasi ini selanjutnya menjadi acuan bagi pemerintah daerah untuk menerapkan strategi komunikasi krisis.

#### **2.1 Identifikasi Publik**

Langkah pertama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) Nageko dalam melakukan persiapan sosial adalah dengan melakukan identifikasi khalayak berdasarkan situasi. Item Identifikasi khayalak dilihat dari dua jenis, yakni aktif, publik tersembunyi, publik teridentifikasi dan publik aktif.

Publik aktif adalah sekelompok orang yang mendiskusikan dan merespon permasalahan dengan mengeluarkan opini dengan aksi-aksi tertentu. Publik tersembunyi adalah sekelompok orang yang sebenarnya mempunyai permasalahan yang sama tetapi tidak dapat mengidentifikasi suatu permasalahan. Sedangkan publik laten adalah sekelompok orang yang

sebenarnya memiliki yang sama tetapi tidak dapat mengidentifikasi atau menyadari permasalahan tersebut sehingga mereka tidak memberikan respon.

Menurut informan V sebagai pemapar sekaligus penanggung jawab fungsi fasilitator, langkah pertama yang dilakukan oleh pemerintah daerah, pasca rencana pembangunan ini menuai protes dari warga di tiga lokasi terdampak pada awal sosialisasi program Nawacita adalah dengan melakukan identifikasi terhadap sasaran pesan pembangunan. Menurutnya intensitas sosialisasi rencana program pembangunan berbeda-beda pada lokasi terdampak. Informan V menuturkan sosialisasi difokuskan kepada dua wilayah terdampak yakni Desa Labolewa dan Rendu Butowe. Hal ini menurut informan V didasarkan atas situasi dan sikap masyarakat terhadap rencana pembangunan.

Desa Labolewa dan Desa Rendu Butowe adalah dua Desa yang mengalami relokasi penduduk terbanyak. Berdasarkan survey jumlah warga yang terkena dampak rencana pembangunan bendungan yaitu warga yang tinggal di Dusun malapoma Desa rendubutowe Kecamatan Aesesa Selatan sebanyak 80,43 % sedangkan warga Desa Labolewa Kecamatan Aesesa jumlah penduduk yang terkena dampak hanya 19,57 %.

Selain itu menurut informan V individu-individu yang ada pada dua desa ini, memiliki keterlibatan yang tinggi dalam proses mencari informasi terkait rencana pembangunan bendungan Lambo. Menurut informan IV sasaran sosialisasi pembangunan bendungan pada saat ini hanya diprioritaskan bagi masyarakat terdampak yaitu di Desa Rendu Butowe, Desa Ulupulu dan Desa Labolewa. Informan V menuturkan di dua desa ini terdapat lebih banyak *opinion leader* yang melakukan *gatekeeping* terhadap informasi-informasi yang diberikan oleh pemerintah. Hal ini menyebabkan isi mengalami distorsi karena terdapat manipulasi informasi. Informan V lebih menuturkan bahwa jika menyoroti pada aspek individu maka hanya terdiri dari tiga tipe yakni, resisten, bungkam dan abu-abu. Resisten adalah individu yang secara tegas

menolak rencana pembangunan karena tidak ingin direlokasi karena alasan budaya dan ekonomi . Bungkam adalah individu yang sadar dan paham terhadap manfaat yang diberikan oleh pembangunan bendungan Lambo, namun memilih untuk tidak memberikan suara karena tidak ingin terlihat berbeda dari reaksi masyarakat pada umumnya sedangkan abu-abu adalah individu yang masih mengalami kebimbangan karena belum mendapatkan persepsi yang sama terkait rencana pembangunan bendungan Lambo.

## **2.2 Gatekeeping Pesan**

Pesan pembangunan dalam konteks ini dipahami sebagai segala bentuk informasi tentang kegiatan komunikasi yang wajib disosialisasikan kepada masyarakat terdampak. Informan V mengungkapkan bahwa untuk mencegah gangguan semantik dan mencegah munculnya isu-isu yang justru dapat membuat situasi menjadi tidak kondusif, setiap pesan yang akan disampaikan akan melalui proses penyeleksian. Dalam hal ini informan V bersama tim melakukan *breafing* bersama tim konsultan untuk menyamakan persepsi tentang pesan yang harus disampaikan secara utuh, sebagian, tidak disampaikan atau memanipulasi informasi dengan menggunakan diksi yang berbeda. Dalam konteks pemaparan rencana pelaksanaan survei *Land Aquition and Resstlement Action Plan* (Larap), pemateri tidak menjelaskan tahapan yang nanti akan dilalui dalam pelaksanaan survei. Selain mempertimbangkan kondisi psikologis masyarakat, informasi juga tidak disampaikan dengan detail agar tidak terjadi kesalahan dalam interpretasi. Hal ini dapat terlihat dalam agenda rutin triwulan review tata kelolah atas Proyek Strategis Nasional ( PSN ) pembangunan Bendungan/Waduk Lambo di Kabupaten Nagekeo. Dalam laporan tersebut ditelusikan Pemenintah Daerah Nagekeo wajib memberikan informasi secara lengkap dan detail. Dalam pelaksanaannya tidak semua informasi disampaikan dengan lengkap. Hal ini terbukti dengan belum atau tidak disampaikannya informasi mengenai penggunaan bahan peledak untuk pembuat terowongan.

Menurut informan V pertimbangan ini dimaksudkan untuk mencegah ketakutan dan kepanikan masyarakat:

*“Tim tidak menyampaikan keseluruhan aktivitas yang akan dilaksanakan di lokasi survei. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat tidak takut dan tetap kooperatif selama proses survei dilakukan.*

Dalam proses penyeleksian pesan, informan III yang menjabat sebagai asisten menambahkan bahwa dalam melakukan sosialisasi para komunikator selalu diharapkan untuk selalu berhati-hati dalam menggunakan nama waduk. Hal ini dikarenakan nama waduk masih terdokumentasi dengan nama waduk Mbay, sedangkan wacana yang selama ini berkembang adalah waduk Lambo. Untuk mencegah kericuhan dalam proses sosialisasi maka penggunaan nama waduk ini disesuaikan dengan tempat. Jika sosialisasi dilakukan di desa Labolewa maka nama Lambo dapat digunakan untuk menarik simpati masyarakat, namun jika sosialisasi ini berlangsung ditempat yang kontra terhadap penggunaan nama waduk Lambo maka dapat menggunakan waduk Mbay. Hal ini karena rencana pembangunan bendungan masih terdokumentasi dengan nama waduk Mbay.

Dalam konteks perancangan pesan-pesan persuasif, informan IV sebagai salah satu pemateri mengungkapkan bahwa esensi penting yang harus selalu ditonjolkan dan disampaikan secara terus menerus adalah tentang manfaat dari pembangunan bendungan. Informan berasumsi bahwa dengan adanya kesadaran akan pentingnya pembangunan bendungan, aktivitas lanjutan seperti pengukuran lahan, inventaris aset akan menjadi lebih mudah untuk dilakukan. Informan V mengungkapkan, dalam pelaksanaannya taktik yang digunakan adalah dengan terus mewacanakan isu penguatan identitas etnis.

*“ dalam sosialisasi kami selalu bilang, kalau waduk itu sangat penting untuk masyarakat Nagekeo. Dengan adanya waduk kita bisa mandiri. Orang Nagekeo tidak perlu lagi panik dengan pasukan listrik dari luar. Kita tidak perlu takut dengan anggapan dari luar lagi yang bilang kita tidak bisa berkembang”*

### **2.3 Penggunaan Model Komunikasi Dialogis**

Komunikasi dialog dalam konteks ini dipahami sebagai model komunikasi dua arah. Pemerintah daerah memfasilitasi pemerintah provinsi dan staf khusus Presiden Republik Indonesia bidang intelegen untuk melakukan dialog langsung dengan warga masyarakat terdampak. Pelaksanaan dialog merupakan salah satu strategi pemerintah untuk meredam konflik yang terjadi pasca beredarnya surat percepatan pembangunan tahun 2015. Dialog antara masyarakat Rendubutowe dengan Gubernur NTT berlangsung pada tanggal 17 April 2017. Gubernur Frans Lebu Raya mendatangi masyarakat Rendu Butowe dalam rangka berkomunikasi dan mendengar langsung aspirasi masyarakat terkait rencana pembangunan bendungan Lambo.

Gubernur NTT didampingi oleh Kepala BWS Nusa Tenggara II, dan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Provinsi NTT. Kehadiran Gubernur NTT dan beberapa pejabat daerah itu disambut baik oleh warga. Namun demikian warga tetap menyatakan sikap menolak lokasi pembangunan waduk yang direncanakan pemerintah dan merekomendasikan kepada pemerintah untuk melakukan survei di lokasi yang akan ditawarkan oleh warga. Selain menyampaikan aspirasi menolak lokasi rencana pembangunan waduk Lambo, masyarakat Rendu Butowe menuntut pemerintah provinsi Nusa Tenggara Timur lokasi yang akan ditawarkan warga. Selain menyampaikan aspirasi menolak lokasi rencana pembangunan Waduk Lambo, masyarakat Rendubutow juga meminta pemerintah kabupaten Nagekeo untuk menyelesaikan masalah tanah di Natabhada.

Saluran yang digunakan dalam mensosialisasikan pembangunan bendungan Mbay, pemerintah daerah berkoordinasi dengan pemerintah pusat untuk menggunakan model komunikasi dialogis. Pemerintah daerah sebagai fasilitator, menggunakan komunikasi formal yakni dengan melakukan sosialisasi yang bertempat di tiga kantor desa dan sosialisasi yang

bertempat di rumah warga. Informasi tentang penyelenggaraan sosialisasi terlebih dahulu dilakukan melalui pemberitahuan resmi melalui surat. Untuk mempercepat proses penyebaran informasi kepada masyarakat, pemerintah desa juga menyisipkan agenda yang akan dilakukan dalam komunikasi selentingan ketika menjumpai warga terdampak sebagaimana yang diungkapkan oleh informan V.

#### **2.4 Pendekatan Personal**

Perubahan status pembangunan bendungan Lambo menjadi salah satu program strategis Nasional sesuai dengan peraturan Presiden nomor 58 tahun 2017 tentang perubahan atas presiden nomor 3 tahun 2016 tentang percepatan pelaksanaan proyek strategis Nasional, pada satu sisi semakin melemahkan posisi pemerintah daerah sebagai fasilitator pembangunan sekaligus stakeholder kebijakan. Berdasarkan pedoman rekayasa sosial pembangunan bendungan, pemerintah daerah adalah stakeholder utama sebagai stakeholder pelaksana pembangunan dan memiliki kewenangan dalam memberikan izin lahan. Menurut informan I, kelompok tertentu menerjemahkan konteks Nasional dalam proyek strategis nasional ini, membentuk arah komunikasi top-down ataupun bottom-up antara pemerintah pusat dengan masyarakat. Informan I menuturkan bahwa kelompok masyarakat menilai kehadiran pemerintah hanya menambah jalur arus pesan dari masyarakat kepada pemerintah pusat. Keadaan ini dianggap tidak efisien atau hanya memperlambat upaya masyarakat dalam menyatakan sikap penolakan.

Situasi di atas menurut informan I semakin buruk dengan kembali merebaknya isu-isu yang terjadi di masa lalu. Salah satu isu yang mengemuka dan menjadi countpoint dalam menolak akses pemerintah dengan masyarakat terdampak adalah penerapan pendekatan komunikasi pada kegiatan survei awal pembangunan tahun 2001. Pendekatan komunikasi yang dilakukan pemerintah pada saat itu dinilai sangat formalistik, kaku dan tidak membuka ruang diskusi menurut informan I menjadi amunisi bagi kelompok resisten untuk menutup

akses masuk pemerintah daerah dengan alasan telah diabaikan hak kepemilikan mereka sebagaimana yang dituturkan informan

*“Beberapa kelompok yang sangat radikal ingin kehadiran pemerintah pusat hadir langsung dalam setiap kegiatan pembangunan bahkan kalau bisa ada representasi mereka di setiap sosialisasi. Pemerintah daerah tidak dianggap sebagai representasi dari pemerintah pusat”*

Dalam menjawab keterbatasan akses antar pemerintah daerah dan masyarakat di tiga lokasi terdampak khususnya di desa Rendu Butowe, pemerintah pusat dan pemerintah daerah menerapkan pendekatan personal melalui perantara agen perubahan dari unsur pemerintah. Pendekatan personal dalam konteks ini dipahami sebagai segala aktivitas komunikasi yang dilakukan oleh agen perubahan dengan menggunakan komunikasi antar pribadi.

Dalam proses perolehan data, baik yang diperoleh melalui hasil wawancara maupun pengamatan langsung, peneliti mendapati empat agen perubahan yang memiliki keterlibatan intens dengan masyarakat di desa Rendu Butowe, yakni staf presiden Republik Indonesia, kepala bidang sekretariat Nagekeo, staf khusus presiden bidang Intelejen dan kepala desa Rendu Butowe. Strategi Komunikasi Personal Agen Perubahan

Dalam melakukan pendekatan komunikasi di tiga lokasi terdampak, keempat agen perubahan menerapkan komunikasi personal dengan cara yang beragam. Peran agen perubahan sebagai representasi dari pemerintah pada satu sisi menjadi motif untuk menerapkan cara-cara khusus yang dapat membuat keberdaan mereka diterima oleh tiga masyarakat terdampak. Kondisi ini disebabkan karena krisis kepercayaan masyarakat di tiga lokasi terdampak khususnya di desa Rendu Butowe terhadap pemerintah daerah.

Konstruksi diri masing masing agen pada satu sisi dapat membawa keuntungan khususnya dalam merancang pesan pembangunan, namun disisi lain juga justru mengancam wajah setiap agen perubahan. Situasi mengancam itu setidaknya dapat dijabarkan kedalam beberapa sebab.. Pertama adalah tentang kehadiran Goris Mere sebagai sfat kepresidenan yang

bertepatan dengan masa pemilihan umum kepala daerah. Menurut salah seorang informan, keberadaan pak Goris Mere dianggap hanya merupakan manuver politik dalam rangka memperkenalkan dirinya sebagai bakal calon Gubernur NTT. Sementara itu, hingga penelitian ini dilakukan Goris Mere tetap menjalankan perannya sebagai staf khusus presiden bidang intelegens dan tidak berpartisipasi dalam konstetasi politik pemilihan kepala daerah kabupaten Nagekeo. Ancaman kedua terjadi pada Kepala Tata pemerintahan kabupaten Nagekeo yang menjalankan peran sebagai komunikator pembangunan. Sebagai bagian dari suku Ze, kelompok tertentu menganggap informan IV telah gagal dalam memperjuangkan kepentingan suku. Informan IV dianggap tidak mampu mempertahankan kepemilikan tanah ulayat. Ketiga adalah keterlibatan Kasat Intel Polres Ngada. Keberadaan aparat keamanan (tentara/polri/polisi) dalam beberapa momen dikuasai menuai protes warga. Masyarakat merasa meskipun tidak terjadi tindakan represif atau pemaksaan, keberadaan aparat keamanan dalam setiap proses sosialisasi merupakan penghinaan terhadap masyarakat. Protes ini dikutip peneliti dalam sosialisasi yang dilakukan di desa Rendu Butowe, dimana seorang warga mengeluhkan keikutsertaan seorang aparat polisi dalam pemaparan hasil survei Larap.

Keempat adalah jabatan politis yang dimiliki oleh kepala desa Rendu Butowe. Sebelum terpilih sebagai kepala desa Labolewa, informan IX merupakan kepala forum penolakan waduk Lambo. Jabatan politis yang baru diterima oleh informan mengharuskan informan untuk mendukung program pembangunan bendungan Lambo.

#### **2.4.1 Pemanfaatan Identitas Etnis**

Menurut Blumer etnis atau yang selalu disebut kelompok etnis adalah suatu kelompok kolektif manusia dalam penduduk yang luas yang memiliki pernyataan atau ceritera asal-usul yang sama, mempunyai kenangan terhadap masa lalu yang terfokus pada suatu unsur simbolik atau lebih yang mendefinisikan identitas kelompok seperti kekerabatan, agama, bahasa, pembagian wilayah, tampilan nasionalitas dan fisik (suku bangsa dan fisik), yang anggotanya

sadar bahwa mereka merupakan anggota dari kelompok tersebut (dalam Liliwery 2005:10). Sebelum dimekarkan menjadi kabupaten baru, Nagekeo sendiri sudah terbentuk dengan identitasnya sendiri sebagai etnis Nagekeo. Secara historis kabupaten Ngada terdiri dari tiga kelompok etnis yaitu etnis Bajawa, Nagekeo dan Riung.<sup>1</sup>

Terdapat pola yang sama dari agen perubahan untuk menarik simpati masyarakat di lokasi terdampak, yaitu dengan secara terus menerus memberikan penekanan pada kesamaan identitas. Masyarakat di tiga lokasi terdampak adalah etnis Nagekeo. Kesamaan etnis ini selalu menjadi penekanan bagi Staf Presiden bidang intelegen dan informan VII dalam membangun komunikasi dialogis dengan masyarakat terdampak khususnya di desa Rendu Butowe.

Informan VIII lebih lanjut menjelaskan bahwa sebagai aparat kepolisian khususnya yang menjalankan fungsi propaganda, melibatkan identitas etnis dalam setiap percakapan tetapi juga mampu menimbulkan simpati dan rasa percaya pada komunikator pembangunan.

#### **2.4.2 Pemanfaatan Homofili**

Meskipun pada satu sisi homofili menimbulkan adanya kecemburuan bagi kelompok tertentu, namun pada sisi lain persamaan-persamaan ini dimanfaatkan sebagai saluran komunikasi agar informasi yang valid tentang manfaat pembangunan bendungan dapat terdiseminasi dengan baik, sebagaimana yang diungkapkan oleh informan VII

*“ yang paling pertama saya lakukan itu adalah saya terus melakukan komunikasi secara terus menerus dengan keluarga dan kaka adek saya. Jadi saya harapkan melalui mereka pesan bisa diteruskan, dari mulut ke mulut ke*

---

<sup>1</sup>Berdasarkan studi antropologis, Gagasan untuk menggabungkan Swapraja Nage dan Keo, mengemuka dalam pertemuan antara pemerintah Hindia Belanda dengan Raja Boawae [Roga Ngole](#) dan Raja Keo [Muwa Tunga](#) di [Boawae](#) tanggal 18 April 1917. Akan tetapi gagasan tersebut tidak dapat direalisasikan. Ide untuk menggabungkan dua keswaprajaan, baru dapat direalisasikan setelah meninggalnya Raja Keo: Muwa Tunga yang digantikan oleh saudaranya: [Goa Tunga](#) (Tule, 2004; Forth, 1994b, citing Hamilton, 1918). Di Boawae, juga terjadi regenerasi kepemimpinan raja dari Roga Ngole kepada putranya [Joseph Juwa Dobe](#) (Forth, 2004). Joseph Juwa Dobe, dilantik menjadi raja pada tanggal 26 Januari 1931, sekaligus sebagai simbol penggabungan swapraja Nage dan Keo menjadi Swapraja Nagekeo. Dengan demikian, sejak tahun 1931 onderafdeeling Ngadha mencakup 3 swapraja yaitu: Nagekeo, Ngadha dan Riung. Sumber: (Sumber: <https://portal.ngadakab.go.id/sejarah-kabupaten-ngada/> akses 09/02/2019)

*yang lain. Dan ini terbukti menghasilkan perubahan. Sudah banyak di atas yang sudah mengerti kemudian berubah menjadi dukung.*

Pemanfaatan jaringan hemofili ini juga peneliti peroleh melalui pengamatan peneliti dalam perbincangan yang dilakukan kepala desa Rendu Butowe dengan beberapa warga kampung pada tanggal 15 Februari 2018, pada saat pengukuran lahan. Dalam perbincangan peneliti mendapati adanya upaya untuk mendapatkan kepatuhan melalui pemberian janji kepada beberapa warga yang tergabung dalam suku yang sama.

*Di pemerintah kita sudah ada Oscar (kepala tata pemerintahan kabupaten Nagekeo). Nah dikampung ini ada kalian. Dengan nama waduk jadi Lambo nama kita juga jadi terangkat. Jadi kalau kita bantu Oscar, kalian juga nanti kalau mau maju di pilkada nanti pasti di bantu. Tidak boleh ada pecah kongsi*

### **2.4.3 Propaganda Melalui Penggalangan**

Dalam penggalangan khususnya untuk menjaring *opinion leader* permainan peran adalah taktik yang paling banyak mampu membuka akses informasi. Menurut informan VIII di panggung paling depan ia memainkan peran sebagai seroang petugas pertanian. Proses pembukaan diri melalui berbagai tahap. Pada tahap pertama, yakni pada panggung yang paling depan, informan memainkan peran sebagai seroang petugas pertanian. Meskipun peran ini dapat dicurugi oleh beberapa orang, namun dalam pelaksanaannya penyamaran ini mampu memberikan akses kepada informan yang menjadi *opinion leader* untuk menolak pembangunan bendungan Lambo. Informan menuturkan bahwa permainan peranan ini juga diperkuat dengan memberikan fasilitas secara gratis kepada warga masyarakat Rendu Butowe yang memberinya akses masuk ke dalam lokasi pembangunan. Dari satu orang kepercayaan yang telah dipegang, selanjutnya peneliti melakukan persuasi dari rumah ke rumah (door to door) mengenai manfaat pembangunan bendungan Lambo. Setelah informasi disampaikan kepada beberapa warga yang dianggap potensial dalam menjadi *opinion leader*, informan kemudian menunjukkan identitas sebenarnya.

