

BAB IV

Diskusi studi Komunikasi Krisis Dalam Konteks Pembangunan

Bab ini memaparkan analisis terhadap temuan data yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya. Dalam studi kasus kualitatif, posisi teori adalah untuk memberikan gambaran tentang realitas yang ada. Tema-tema yang telah dipaparkan dalam bab sebelumnya akan dianalisis menggunakan teori dan konsep-konsep yang ada dalam ilmu komunikasi khususnya dalam konteks.

Resistensi Kelompok Masyarakat sebagai sebuah Krisis

Setiap organisasi berpotensi untuk mengalami krisis dalam operasional sehari-hari. Menurut Devlin (dalam Kriyantono 2012:171) krisis merupakan sebuah situasi yang tidak stabil dengan berbagai kemungkinan menghasilkan hasil yang tidak diinginkan. Meskipun masih terdapat pertentangan definisi krisis sebagaimana yang diungkapkan David (1995:12) beberapa karakteristik dapat digunakan untuk membedakan antara isu dan krisis. Karakteristik krisis diantaranya: peristiwa yang spesifik, krisis bersifat tidak diharapkan dan dapat terjadi setiap saat, krisis menciptakan ketidakpastian informasi, krisis menimbulkan kepanikan dan menimbulkan dampak bagi operasional organisasi.

Resistensi kelompok masyarakat di tiga lokasi terdampak merupakan sebuah krisis. Pertama adalah berbagai upaya resistensi tidak hanya menimbulkan kecemasan atau konflik nir kekerasan namun berlanjut pada level konflik kekerasan dan berakhir pada tahap litigasi. Meskipun rencana program pembangunan bendungan Lambo telah terdaftar sebagai salah satu proyek strategis nasional, hal

ini tidak dapat menjadi alasan kelompok masyarakat terdampak untuk bersikap kooperatif terhadap rencana pembangunan. Kedua resistensi ini menciptakan ketidakpastian informasi. Sebagaimana yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya, salah satu faktor penyebab munculnya resistensi adalah karena penyebaran isu-isu yang dihembuskan oleh kelompok-kelompok berkepentingan. Hal ini terjadi karena setiap orang mempunyai kesempatan untuk melakukan analisa dan prediksi terhadap peristiwa yang akan datang. Rumor dan isu cenderung muncul sebagai awal krisis.

Faktor ketiga adalah berbagai gerakan resistensi menimbulkan kepanikan. Kepanikan yang muncul karena ketidakpastian dan kekurangan informasi cenderung disebabkan oleh isu dan rumor yang tentu saja dihembuskan oleh pihak yang tidak dapat diidentifikasi dengan mudah. Faktor terakhir adalah krisis menimbulkan dampak bagi operasional organisasi. Berbagai bentuk penolakan membawa dampak bagi operasional organisasi. Kondisi ini terkait dengan lambannya organisasi untuk mencapai tujuan.

Pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan di tingkat daerah khususnya dalam melancarkan proses pembebasan lahan sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 27/PRT/M/2011 tentang Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dianggap tidak mampu menjalankan peran dan fungsinya dengan baik jika resistensi terus mengalami peningkatan hingga berakhir pada tahap litigasi.

Atribusi munculnya resistensi

Pemberian atribusi yang berbeda pada suatu peristiwa krisis yang sama dapat menyebabkan timbulnya persepsi yang berbeda. Atribusi ini dapat dilihat dari klasifikasi yang digunakan oleh Weiner (dalam Miler 2002:82)

Locus

Dimensi Locus dalam krisis organisasi digunakan untuk melihat apakah krisis yang terjadi disebabkan oleh faktor internal ataupun eksternal. Fenomena lambatnya pelaksanaan tahap persiapan dalam rencana program pembangunan bendungan dapat dilihat dari dua persepsi yang berbeda tentang pelaksanaan sosialisasi rencana program pembangunan. Fokus perhatian pada sosialisasi mengikuti dua rekomendasi yang dikemukakan oleh Windahal (2010:41) sebagai patokan utama dalam melihat masalah komunikasi, karena tidak semua konflik dan resistensi merupakan persoalan komunikasi. Pertama apa yang diidentifikasi sebagai masalah komunikasi muncul karena adanya kesalahan atau kesenjangan dalam menetapkan dan menggunakan tipe komunikasi. Kedua, masalah komunikasi hanya bisa digunakan dengan menggunakan pendekatan komunikasi. Dengan demikian, faktor internal maupun eksternal difokuskan pada permasalahan komunikasi.

Dalam faktor internal kurangnya inisiasi untuk melakukan koordinasi dengan baik antara pemerintah daerah dengan *stakeholder* membuat sosialisasi menuai resistensi. Dalam menjawab situasi ini Mefalopus (2007:1) mengungkapkan bahwa sebuah perencanaan program pembangunan akan berhasil dengan baik, apabila melibatkan *stakeholder* dari awal perencanaan program

pembangunan. Mefalopus secara tidak langsung menekankan pentingnya pendekatan *bottom up*, dimana masyarakat akar rumput diberikan kebebasan untuk menentukan arah pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berbagai kondisi di atas menjadi sangat tidak kondusif ketika kekurangan pemerintah dalam melakukan koordinasi dengan *stakeholder* pelaksana lainnya seperti tim BWS dan badan pertanahan, ditujang dengan partisipasi masyarakat yang rendah.

Dalam pelaksanaan sosialisasi awal yaitu pada tahun 2015 rencana pembangunan bendungan Lambo sebagai salah satu program Nawacita, masyarakat cenderung tidak berpartisipasi aktif melalui keikutsertaan pada berbagai pertemuan yang diselenggarakan pemerintah . Penyebab rendahnya keterlibatan ini pun memiliki versi yang berbeda-beda. Dari penuturan subjek dari unsur pemerintah, pemerintah menilai usaha yang dilakukan pemerintah sudah sangat maksimal sebagaimana yang dikatakan informan III, IV, V dan VI yang berada dalam hirarki fungsional yang sama. Pemilihan waktu untuk sosialisasi mempertimbangkan jam kerja masyarakat yang sebagian besar berprofesi sebagai petani. Pada sisi yang berbeda, beberapa subjek penelitian unsur masyarakat menilai keterlibatan yang rendah disebabkan karena pemerintah tidak melakukan pemberitahuan secara formal. Kondisi ini menyebabkan ketersinggungan warga. Informan yang berbeda mengungkapkan rendahnya partisipasi karena masyarakat terhalang oleh aktivitas keseharian mereka.

Terlepas dari faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya tingkat partisipasi masyarakat, ketidakhadiran masyarakat secara tidak langsung berdampak pada munculnya beragam interpretasi terhadap pembangunan. Alasan pertama adalah tidak semua warga yang hadir paham memahami dengan baik materi sosialisasi. Alasan kedua adalah terdapat pemutusan arus informasi dari pemerintah kepada masyarakat. Warga yang hadir dan memahami dengan baik materi sosialisasi cenderung tidak membagikan informasi ini kepada warga lainnya. Dalam mengantisipasi pemerintah daerah menitipkan materi sosialisasi kepada kantor desa untuk mengantisipasi kebutuhan masyarakat akan informasi tersebut. Alternatif ini menjadi tidak berarti karena masyarakat tidak memiliki keinginan untuk mengakses informasi sendiri selain dipaparkan secara langsung oleh pemerintah.

Dengan demikian persoalan siapa aktor yang paling bersalah dalam krisis atau dalam hal ini merujuk pada resistensi masyarakat tidak dapat ditentukan secara jelas. Setiap unsur baik pemerintah maupun masyarakat turut menyumbang hambatan dalam pelaksanaan sosialisasi rencana program pembangunan bendungan Lambo.

Stability

Stability berkaitan dengan apakah krisis tersebut dapat berubah. Resistensi yang cenderung menghambat pelaksanaan aktivitas pembangunan dalam tahap persiapan mengalami dinamika. Dinamika dalam hal ini dipahami sebagai perubahan dan berlangsung dengan tidak konstan. Hal ini dimaksudkan dalam periode tertentu atau dalam kurun waktu tertentu penolakan bisa terjadi secara besar-besaran dan berlangsung secara masif. Sebaliknya dalam rentan waktu setelahnya resistensi

dapat tidak terlihat sama sekali, namun demikian dalam situasi dan kondisi tertentu, upaya penolakan dapat kembali terjadi. Individu-individu yang menyebabkan krisis, baik pemerintah maupun dari masyarakat turut mengalami dinamika dalam menyatakan sikap.

Controlability

Controlability merujuk pada apakah organisasi dapat mempengaruhi krisis atau krisis terjadi benar benar di luar kontrol atau tidak dipengaruhi oleh organisasi tersebut. Krisis yang disebabkan baik oleh organisasi maupun dari masyarakat cenderung memiliki hubungan yang saling memengaruhi. Hal ini berkaitan dengan cara bagaimana organisasi menangani krisis. Apakah sudah melakukan pendekatan komunikasi krisis yang sesuai atau sebaliknya. Dalam konteks pembangunan bendungan Lambo dapat terlihat bagaimana krisis dan organisasi saling mempengaruhi. Pemilihan tokoh-tokoh masyarakat oleh pemerintah yang dinilai representatif sebagai *opinion leader* pada pelaksanaannya justru meningkatkan reaksi protes dari masyarakat. Dalam konteks yang berbeda pertimbangan pemerintah daerah untuk melakukan sosialisasi pemaparan hasil survei tanpa tim konsultan dengan tujuan untuk melokalisasi pesan pembangunan, justru menuai ketersinggungan warga.

Strategi Komunikasi Krisis Pembangunan bendungan Lambo.

Strategi komunikasi dalam krisis yaitu komunikasi krisis. Ada beberapa definisi komunikasi krisis. Fearn-Banks (2002:2) berpendapat bahwa *crisis communication is the dialog between the organization and its publics prior to, during, and after the negative occurrence*. Artinya, dialog yang terjadi antara

perusahaan dan public dalam waktu sebelum dan setelah krisis. Coombs & Sherry (2010:20) mengatakan “*crisis communication can be defined broadly as the collection, processing, and dissemination of information required to address a crisis situation.*” Artinya komunikasi krisis dapat di definisikan secara luas sebagai pengumpulan, pengolahan, dan penyebaran informasi yang di perlukan untuk mengatasi situasi krisis. Dari definisi di atas bahwa strategi komunikasi krisis merupakan bagian penting dalam manajemen krisis untuk melakukan komunikasi yang intens dengan masyarakat dan menyaring informasi-informasi yang dibutuhkan. Informasi yang kadang tidak jelas dari mana sumbernya dan kebenarannya masih dipertanyakan juga memunculkan rumor yang justru akan membingungkan masyarakat, maka dari itu peran humas harus selalu proaktif menanggapi dan memberikan informasi secara cepat dan tepat untuk meminimalisir rumor tersebut.

Analisis Situasi Pembangunan bendungan Lambo

Fungsi *Public Relations (PR)* yang diperankan oleh pemerintah daerah kabupaten Nagekeo sebagai fasilitator pembangunan bendungan Lambo menuntut adanya kompetensi dalam melakukan *fact finding* terhadap isu dan dinamika yang terdapat dalam publik eksternal atau dalam hal ini merujuk pada sasaran pesan pembangunan. Grunig (dalam Kriyantono 2012:229) mengemukakan bahwa PR bagaikan pistol. Agar pesan pesan komunikasi dapat tersampaikan dengan baik maka PR perlu melakukan analisis terhadap publiknya dengan baik. Dalam mengidentifikasi Publik PR dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip yang ada dalam *Situational of Public Relation Theory (STP)*. Teori ini digunakan digunakan

PR untuk mengidentifikasi dan mengelompokan publik berdasarkan persepsi, sikap dan perilaku publik terhadap organisai baik terhadap program-programnya, produknya atau ketika situasi krisis terjadi.

Rencana pembangunan bendungan Lambo yang kembali tergabung dalam program pembangunan 64 bendungan 2015, memantapkan langkah pemerintah kabupaten Nagekeo untuk melakukan pengkajian kembali terhadap sasaran pesan pembangunan. Pertimbangan ini memenuhi asumsi yang ada dalam teori STP yakni publik bersifat situasional tergantung pada situasi yang dihadapi. Karena bersifat situasional masalah yang muncul atau isu bersifat dinamis dengan demikian publik pun bersifat dinamis.. Berdasarkan asumsi ini, publik bisa muncul atau hilang karena perubahan situasi dan organisasi dianggap jarang mempunyai publik permanen.

Untuk isu tertentu, seseorang dapat bersifat aktif tetapi untuk isu yang lain perilakunya berubah menjadi pasif. Hal ini tergantung pada seberapa besar isu tersebut berpengaruh terhadap kepentingannya. Pada periode awal sosialisasi rencana pembangunan bendungan Lambo, sasaran pesan pembangunan terpilah ke dalam dua kelompok besar yaitu publik/masyarakat di wilayah kecamatan Mbay dan masyarakat ditiga lokasi terdampak. Identifikasi ini didasarkan pada ruang lingkup manfaat dari pembangunan bendungan Lambo. Pasca diagendakannya kembali pembangunan bendungan Lambo sebagai salah satu proyek strategis Nasional, sasaran pesan pembangunan difokuskan pada tiga lokasi terdampak.

adanya agenda survei LARAP dan tiga lokasi terdampak. Meskipun demikian berdasarkan hasil observasi dan peroleh informasi dari beberapa *stakeholder* khususnya yang menjalankan fungsi penggalangan, sasaran pesan pembangunan lebih difokuskan pada desa Rendu Butowe. Reaksi penolakan dan dinamika konflik kelompok lebih sering terjadi di Desa Rendu Butowe. Di desa Rendu Butowe individu diidentifikasi ke dalam beberapa kelompok yakni publik laten, publik tersembunyi dan publik aktif. Publik tersembunyi adalah kelompok orang yang menyadari masalah tersebut tetapi tidak menyadari masalah tersebut. Kelompok yang tergabung dalam tipe ini memiliki kecenderungan untuk mengikuti sosialisasi sekedar untuk memenuhi undangan atau himbauan tanpa memedulikan inti dari materi sosialisasi. Kelompok yang tergabung dalam publik aktif di desa Rendu Butowe terpecah menjadi tiga kelompok yakni, kelompok yang mendukung, kelompok yang menolak dan kelompok yang masih bertahan pada posisi netral karena merasa belum memahami dengan baik rencana pembangunan bendungan Lambo. Identifikasi sasaran pesan pembangunan dapat dilakukan dengan menggunakan studi persepsi. Studi persepsi digunakan untuk melihat bagaimana persepsi publik terhadap organisasi, dalam konteks ini merujuk pada bagaimana persepsi masyarakat terhadap pemerintah, baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai pemilik program pembangunan. Menurut Grunig dalam Kriyantono (2014:164) variabel persepsi situasional ini memiliki empat sub-variabel, yaitu *problem recognition*, *constraint recognition*, *referent criterion*, dan *level of involvement*.

a. *Problem Recognition*

Sub-variabel ini merepresentasikan sejauh mana seseorang mengenal atau menyadari bahwa ada sesuatu yang hilang atau ada sesuatu yang salah (terjadi masalah) dalam situasi tertentu, sehingga dia lebih mengarahkan perhatian pada situasi tersebut dan mengidentifikasi seberapa besar masalah itu akan berdampak pada dirinya.

Dalam perkembangan terkini yaitu hingga pada penelitian ini dilakukan, pada pemaparan hasil survei *Land Acquisition and Resettlement Action Plan (LARAP)*, menurut informan V sebagai pemapar sekaligus berdasarkan pengamatan yang dilakukan oleh peneliti menjadi pemantik bagi peneliti untuk melihat bagaimana publik secara khusus masyarakat terdampak menyadari akan adanya isu adanya berbagai isu yang berpengaruh terhadap kehidupan mereka. Dalam observasi yang dilakukan peneliti pada kegiatan pemaparan hasil survei LARAP, beberapa warga mempercayakan beberapa alat survei yang berada di kebun mereka. Sentimen yang dimiliki oleh para penanya cenderung sama. Para penanya ini meragukan validitas data yang dihasilkan oleh tim konsultan. Alasan pertama adalah pemerintah tidak melakukan sosialisasi dengan jelas mengenai waktu dan tempat pelaksanaan kegiatan survei. Kedua, masyarakat merasa terdapat keganjalan dalam proses identifikasi lahan. Hal ini disebabkan karena masyarakat merasa tidak dilibatkan dalam proses identifikasi lahan atau secara khusus masyarakat merasa tidak dimintai informasi keterangan terkait kepemilikan lahan dan tanaman. Dengan demikian merupakan sesuatu yang harus diuji kebenarannya ketika lahan dan tanaman mereka justru telah ada dalam dokumentasi survei LARAP

Kecemasan lainnya nampak dalam pernyataan bapak Polus, sebagai salah seorang warga desa Labolewa. Pak polus mempertanyakan kemunculan beberapa pipa berwarna kuning di lahan garapannya. Pada umumnya setiap penanya mengeluhkan permasalahan yang sama, yaitu tentang alasan pemerintah daerah tidak melibatkan mereka dalam proses identifikasi lahan tersebut.

Dari sisi pemerintah, informan V menuturkan bahwa keadaan tersebut dimaklumkan karena pemerintah daerah ingin meredam potensi konflik yang dapat muncul jika proses survei didahulukan dengan pemberitahuan tentang aktivitas kepada masyarakat terdampak. Selain itu, tim konsultan terikat oleh waktu dan pemerintah daerah berkewajiban untuk memberikan laporan perkembangan pembangunan bendungan Lambo kepada presiden Republik Indonesia setiap 3 bulan sekali.

B. *Constraint Recognition*

Variabel ini mempresentasikan sejauh mana seseorang mempersepsi pembatasan (gangguan) dalam suatu situasi yang membatasi kebebasannya untuk mengkonstruksi perilakunya. Dalam sub variabel ini informan III dan IV menuturkan bahwa pemerintah memfasilitasi dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk mengungkapkan segala bentuk penolakan dan sikap mereka. Dari forum yang difasilitasi pemerintah, menurut informan IV pemerintah memperoleh input untuk memetakan individu atau kelompok mana yang perlu didekati secara khusus.

C. *Level of involvement*

Variabel ini mempresentasikan sejauh mana seseorang mengaitkan dirinya dengan objek di dalam situasi. Jika seseorang mempersepsi dirinya sebagai bagian yang terlibat dalam suatu situasi, isu atau masalah tersebut. Sebagaimana telah dipaparkan pada bab sebelumnya, gelombang penolakan terbesar berasal dari desa Rendu Butowe. Sebagian besar warga di desa Rendu Butowe merasa rencana pembangunan bendungan, tidak meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebaliknya melunturkan dan menghilangkan mata pencaharian dan nilai-nilai budaya masyarakat setempat.

Teknik Persuasi dalam perancangan Pesan

Persuasi merupakan aktivitas menciptakan, memperkuat, atau memodifikasi keyakinan, sikap, atau perilaku, karena motivasi yang mendasari komunikasi manusia dan merupakan sumber dari studi komunikasi (Littlejohn dan Foss, 2009: 745). Dalam proses persuasi, berbagai upaya akan dilakukan oleh individu yang mencoba untuk membujuk individu lain menuju keberhasilan dari tujuan yang ingin dicapai. Keberhasilan yang dimaksud adalah, kesukarelaan melakukan atau mengikuti perintah tanpa mengandung unsur-unsur pemaksaan dan intimidasi. Komunikasi persuasif dapat didefinisikan sebagai proses mempengaruhi dan mengendalikan perilaku orang lain melalui pendekatan psikologis (Rakhmat, 1995:6).

Dalam menyampaikan pesan-pesan pembangunan, dalam konteks ini adalah dalam sosialisasi terkait rencana pembangunan, baik pada survei awal sosialisasi awal pengusulan kembali rencana pembangunan bendungan Lambo sebagai salah satu proyek strategis nasional maupun dalam pemaparan hasil survei Larap dan Amdal, setiap penyuluh

menggunakan teknik komunikasi persuasi yang berbeda. Kecenderungan paling utama yaitu dengan menggunakan teknik komunikasi persuasif *acceptance device*, yaitu penyampaian pesan dengan kata-kata atau simbol-simbol komunikasi yang memberikan asosiasi yang menyenangkan. Seperti yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya, informan V menuturkan bahwa dalam setiap sosialisasi, penekanan pesan yang selalu diberikan yaitu pada aspek manfaat dan jaminan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat yang terkena dampak. Selain meningkatkan sarana irigasi, keberadaan waduk diharapkan dapat menjadi ikon kabupaten Nagekeo. Cara ini dipergunakan untuk memperoleh penerimaan, kepercayaan, dukungan dan partisipasi masyarakat. Pada saat yang sama, teknik komunikasi persuasi *rejection device* juga digunakan untuk membangkitkan rasa khawatir dan takut.

Dalam konteks identifikasi lahan, informan III menuturkan bahwa untuk mendapatkan sikap kooperatif warga dalam memberikan akses masuk kepada tim pengukuran lahan, para petugas lapangan dibekali dengan sebuah pesan untuk membangkitkan rasa khawatir dan takut yaitu dengan mengatakan bahwa warga yang tidak merelakan tanahnya diukur adalah warga yang berpikiran sempit dan tidak memanfaatkan peluang gratis yang diberikan pemerintah. Argumen lain untuk mendukung pernyataan sebelumnya adalah pengukuran lahan tidak mengandung arti bahwa rencana pembangunan sudah mencapai keputusan final untuk diselenggarakan sebagaimana yang selama ini dipersepsikan oleh sebagian besar warga di lokasi terdampak, sebaliknya pengukuran lahan adalah tahapan awal yang dilakukan untuk memastikan kelayakan program pembangunan ini. Dengan demikian, warga yang bersedia memberikan lahannya untuk diukur akan mendapatkan keuntungan yakni, tetap mendapatkan sertifikat tanah gratis meskipun rencana pembangunan berpotensi untuk dibatalkan. Teknik komunikasi persuasi lainnya adalah dengan menggunakan *testimonial device* yaitu pesan-pesan yang

dirancang dengan mensitir pendapat, kata-kata atau dalil penguat. Para tokoh pejuang pemekaran kabupaten Nagekeo menjadi bagian dari rangkain pesan persuasif. Untuk membangkitkan empati masyarakat komunikator/penyuluh mempersuasi masyarakat dengan mengajak masyarakat untuk mendukung rencana pembangunan bendungan Lambo sebagai bagian dari menghargai perjuangan para tokoh pejuang pemekaran kabupaten Nagekeo dimana kehadiran bendungan Lambo ini dianggap mampu menunjang kemandirian masyarakat Nagekeo.

Diskusi

Ungkapan “*you can't make everyone happy*” sering digunakan untuk menggambarkan betapa mustahilnya individu menentukan sikap dan tindakan yang dapat membahagiakan semua orang. Dalam lingkup yang lebih luas, yakni dalam konteks pengambilan kebijakan pembangunan, fenomena serupa juga sering digambarkan dengan ungkapan “tidak ada kebijakan yang dapat memenuhi semua kepentingan”.

Fenomena di atas yang kerap mendasari pemakluman atas reaksi penolakan dari kelompok tertentu terhadap adanya suatu kebijakan. Penolakan cenderung dianggap wajar dan bagian dari dinamika namun program pembangunan tetap harus dijalankan mengingat esensi penting dari pembangunan. Pembangunan di Indonesia menurut Ardianto (2007:10) cenderung masih diasosiasikan sebagai segala upaya yang mutlak untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam kasus tertentu, kondisi ini tercermin dengan adanya sikap represif dari komunikator pembangunan dalam menarik keterlibatan masyarakat untuk mendukung program pembangunan. Dalil yang digunakan adalah demi meningkatkan kesejahteraan

masyarakat. Menanggapi esensi penting dari pembangunan, Rocky Gerung dalam sebuah diskusi yang membahas tentang relokasi Kampung Pulo pada program acara Indonesia Lawyers Club berujar: “Pemindahan warga Kampung Pulo ke Rusun hanya memindahkan warga secara fisik namun tidak secara psikis, karena mimpi mereka tidak berpindah dari tempat sebelumnya. Dalam hal ini program pembangunan dapat dikatakan tidak membawa kesejahteraan namun sebaliknya memberikan tekanan psikis dengan catatan jika proses memberikan pemahaman kepada masyarakat mengalami kebuntuan.

Persoalan di atas membawa stakeholder kebijakan dan pelaksana dalam kondisi yang dilematis bahkan menuai polemik berkepanjangan. Jika pembangunan terus dilakukan demi meningkatkan taraf hidup masyarakat, apakah ini sama dengan pengulangan pada rezim paradigma dominan dimana materi menjadi tolak utama taraf kesejahteraan namun sebaliknya jika pembangunan ini tidak diteruskan apakah ini sama dengan melakukan pembiaran terhadap pemikiran konservatif.

Pertanyaan mendasar selanjutnya adalah bagaimana letak dan posisi komunikasi dalam menyelesaikan masalah ini atau sekurang-kurangnya meminimalisasi terjadinya konflik antara masyarakat dengan pemerintah.. Komunikasi dalam pembangunan dapat dipahami dalam dua arti (dalam Ardianto, 2011:162). Dalam arti luas komunikasi pembangunan meliputi peran dan fungsi komunikasi (sebagai aktivitas pertukaran pesan secara timbal balik) di antara masyarakat dengan pemerintah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, hingga penilaian terhadap pembangunan. Komunikasi pembangunan dalam arti sempit merupakan segala upaya dan cara serta teknik penyampaian gagasan yang

berasal dari pihak yang memprakarsai pembangunan dan ditujukan kepada masyarakat luas. Kegiatan tersebut bertujuan agar masyarakat yang dituju dapat memahami, menerima dan partisipatif dalam melaksanakan program pembangunan. Bagaimana memahami pelaksanaan komunikasi sebagai fungsi dan proses dalam konteks pembangunan waduk Mbay? Bagaimana menyelaraskan target pelaksanaan pembangunan dan penerimaan masyarakat? Dapatkah komunikasi, dengan menggunakan pendekatan tertentu mampu mempercepat proses pembangunan sesuai dengan target yang sudah ditentukan? Atau dengan kata lain dapatkah komunikasi mempercepat proses penerimaan masyarakat terhadap suatu program pembangunan?

Komunikasi pembangunan khususnya dalam mengkomunikasikan program pembangunan memiliki kompleksitas tersendiri, meski demikian bukanlah persoalan yang sulit untuk mendapatkan gambaran tentang kompleksitas pembangunan bendungan. Secara praktis pengorganisasian para stakeholder pembangunan lengkap dengan keterlibatan dalam setiap tahapan pembangunan dapat diperoleh melalui pedoman rekayasa sosial yang diatur dalam peraturan menteri nomor 3/PRT/M/2009. Gambaran tentang peran stakeholder dan tahap pelaksanaan proyek strategis Nasional dapat mengacu pada pelaksanaan proyek strategis Nasional sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 27/PRT/M/2011.

Bagaimana memfokuskan perhatian dalam konteks komunikasi, dalam proses pembangunan yang sangat kompleks khususnya pada tahapan paling awal pembangunan, yakni perencanaan pembangunan. Dalam menjawab hal ini peneliti

memiliki tanggung jawab penuh dalam menentukan unsur manakah yang berada dalam ranah penelitian komunikasi. Unsur-unsur penting dalam komunikasi pembangunan secara sederhana dapat dilihat melalui model komunikasi melalui model komunikasi linear dari Harold Laswell: Who-says what-to whom-in which channel-with what effect. Dalam konteks pembangunan model ini dapat diterjemahkan ke dalam rumusan sederhana: Siapa yang mengkomunikasikan pesan pembangunan, apa isi pesan pembangunan, siapa sasaran pesan pembangunan, saluran apa yang digunakan dan efek seperti apakah yang diharapkan.

Dalam pelaksanaannya, tidak semua masalah dan konflik yang terjadi dalam proses penyebaran suatu inovasi adalah persoalan komunikasi. Untuk memudahkan penentuan masalah yang ada pada tataran ilmu komunikasi Windahl (2010:41) merekomendasikan dua hal utama sebagai patokan dalam mengidentifikasi masalah komunikasi. Pertama, apa yang diidentifikasi sebagai masalah komunikasi itu muncul karena adanya kesalahan atau kesenjangan dalam menetapkan dan menggunakan tipe komunikasi. Kedua, masalah komunikasi tersebut hanya bisa diatasi dengan menggunakan pendekatan komunikasi. Bagaimana memahami rekomendasi Windahl ini dalam konteks pembangunan bendungan Lambo?

Rencana pembangunan bendungan Lambo, yang telah melalui dua kali perubahan kebijakan pendanaan dan berada dalam dua masa pemerintahan yang berbeda, mengurai masalah komunikasi tersendiri. Sebagaimana yang dikemukakan Windahl (2010:41), awal dari masalah komunikasi adalah pada

penerapan pendekatan. Pada awal pelaksanaan konsultasi publik terkait rencana pembangunan bendungan Lambo, terdapat kekeliruan dalam melakukan pendekatan komunikasi. Pada saat itu konsultasi publik dilakukan dengan sangat formal dan pertemuan yang sangat terbatas. Menyikapi cara yang ditempuh pemerintah pada saat itu, masyarakat mengambil tindakan untuk menutup akses, karena merasa keberadaan mereka terabaikan. Sebenarnya setiap pendekatan, model, teknik, atau metode komunikasi yang digunakan memiliki kekuatan dan kelemahannya masing masing. Hal inilah yang mendasari adanya kombinasi berbagai strategi untuk mencapai satu tujuan. Pemilihan pendekatan komunikasi perlu mempertimbangkan konteks situasi, Sebagaimana yang terdapat dalam teori *Situational Theory of Publik (STP)*. Untuk meminimalisasi konflik yang terjadi, diperlukan adanya suatu pemetaan terhadap publik sebagai sasaran pesan pembangunan. Berdasarkan teori STP identifikasi ini dapat dilakukan dengan menggunakan studi persepsi, sikap dan perilaku terhadap kebijakan yang diambil.

Dalam pelaksanaan sosialisasi awal rencana pembangunan bendungan Lambo, studi persepsi, sikap dan perilaku dapat diterjemahkan ke dalam cara yang dapat mempertimbangkan unsur lokal. Dalam hal ini, studi persepsi tidak dilakukan secara kaku atau dengan menggunakan metode penelitian yang ilmiah, seperti menggunakan rangkaian pertanyaan dalam wawancara atau kuesioner, melainkan dengan melibatkan tokoh tokoh penting seperti tokoh adat atau orang-orang berpengaruh dalam suatu sistem sosial. Persepsi masyarakat terhadap rencana pembangunan dapat diperoleh melalui diskusi yang dilakukan dengan melibatkan tokoh-tokoh penting. Kembali pada konteks disemenasi informasi terkait rencana

pembangunan bendungan Lambo,. Dalam tataran kongitif “mengetahui” sebenarnya tidak ada yang menjadi informasi yang benar benar baru bagi masyarakat di tiga lokasi terdampak. Fakta ini sebenarnya dapat ditelisik melalui pola komunikasi dan koordinasi antara pemerintah dan masyarakat dalam pembuatan RPJMD. Musrenbag tingkat desa ataupun tingkat kecamatan, merupakan forum yang dapat mewadahi aspirasi masyarakat dalam menentukan arah pembangunan sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat. Pembangunan bendungan waduk sendiri, menjadi salah satu aspek penting yang dibahas dalam forum ini. Namun informasi tentang wacana pembangunan ini seakan tidak melibatkan masyarakat, ketika partisipasi masyarakat dalam berbagai pertemuan formal sangat rendah. Informasi yang telah diperoleh oleh beberapa orang tidak diteruskan kepada warga lainnya. Dengan kata lain terdapat pemutusan aliran informasi sehingga bagi kelompok tertentu, pengagendaan kembali rencana pembangunan bendungan Lambo merupakan suatu bentuk tindakan represif pemerintah pusat. Pemerintah daerah dan pemerintah pusat dianggap tidak memberikan ruang bagi masyarakat untuk menentukan nasib mereka sendiri. Dalam perkembangan terkini yakni ketika program pembangunan bendungan Lambo menjadi salah satu proyek strategis nasional, indikasi terhadap tidak adanya informasi awal tentang rencana pembangunan bendungan Lambo dapat dikatakan tidak berdasar jika dilihat dari indikator Proyek Strategis Nasional, yaitu adanya kesesuaian antara RPJMD dan RPJMN. Hal yang patut disesalkan adalah keterbatasan peneliti yang tidak mendapatkan akses informasi yang cukup tentang usulan awal rencana pembangunan Dengan demikian ada realitas yang tak dapat

tergambarkan dengan jelas, khususnya terkait keterlibatan masyarakat dalam usulan awal rencana pembangunan bendungan Lambo pada awal pembangunan. Meskipun demikian beberapa fakta yang dikemukakan oleh beberapa informan tentang kekeliruan pendekatan komunikasi yang digunakan dalam periode awal rencana pembangunan, dapat dijadikan sebuah konfirmasi bahwa komunikasi memiliki kedudukan yang sangat penting dalam meningkatkan partisipasi masyarakat untuk menunjang setiap program pembangunan. Dalam penggunaan metode studi kasus keterbatasan ini dapat dimaklumkan karena metode studi kasus tidak memiliki kontrol terhadap peristiwa masa lalu atau berfokus pada peristiwa kontemporer.

Peran Pemda dalam melakukan persiapan sosial dalam tahap pra konstruksi, menuntut kompetensi khusus. Pemda menjalankan fungsi PR yakni memfasilitasi pelaksanaan sosialisasi rencana pembangunan bendungan Lambo sebagai proyek strategis nasional. Untuk itu diperlukan perencanaan komunikasi yang baik, terlebih dengan mempertimbangkan rencana pembangunan bendungan Lambo pernah mencapai puncak konflik pada periode sebelumnya. Dalam pelaksanaannya, perencanaan komunikasi bukanlah sesuatu yang sangat kaku, karena pemerintah daerah perlu menyesuaikan dengan dinamika yang terus terjadi pada masyarakat terdampak. Pengelompokan publik kedalam perilaku komunikasi tertentu seperti yang dijelaskan teori STP sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, pengetahuan dan isolasi sosial namun mereka akan menyatu dan bergerak jika menghadapi isu bersama yang memengaruhi kepentingan mereka. Pengetahuan terhadap sifat dan perilaku komunikasi publiknya apakah aktif mencari informasi atau pasif dalam mencari informasi terhadap suatu isu,

membantu Pemda yang menjalankan fungsi PR dalam menentukan jenis media komunikasi yang tepat, dan sesuai untuk menyebar luaskan pesan pesannya, merencanakan strategi komunikasi dalam menyusun pesan pesan komunikasi. Salah satu asumsi teori STP adalah publik aktif mencari informasi sehingga gaya dan kreativitas menjadi tidak penting. Hal inilah yang mendasari penerapan pendekatan komunikasi yang berbeda pada setiap desa. Dalam perancangan pesan pembangunan, komunikator pembangunan perlu mempertimbangkan berbagai aspek agar tidak menghasilkan interpretasi yang berbeda. Pemaparan pesan pembangunan yang disampaikan secara lisan, perlu ditunjang dengan pesan non verbal untuk menegaskan makna dari pesan pembangunan. Komunikasi yang berhasil adalah komunikasi yang efektif. Efektif diartikan sebagai kesepahaman dalam memaknai suatu pesan. Hal ini berarti pesan yang baik adalah pesan yang mampu menimbulkan interpretasi yang sama diantara para komunikatornya. Memahami konteks perancangan pesan dalam konteks pembangunan menuntut perhatian yang serius. Beberapa pertimbangannya antara lain pertama, terdapat berbagai agenda yang harus disampaikan dalam suatu tahapan pembangunan dan setiap agenda tidak hanya bertujuan untuk memberikan pengetahuan dalam tataran kognitif namun juga mampu membangkitkan semangat dan sikap kooperatif masyarakat dalam melaksanakan tahap pembangunan selanjutnya . Kedua, setiap agenda terikat oleh waktu. Hal ini berarti terdapat batasan dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat. Paham tidak paham, pelaksana pembangunan harus melanjutkan pembangunan pada tahap berikutnya. Kondisi ini menyebabkan munculnya tumpang tindih informasi yang berpeluang menghasilkan reproduksi

informasi-informasi yang tidak benar . Ketiga, setiap penyampaian pesan pembangunan, melibatkan komunikator yang berbeda yang berasal dari instansi yang berbeda ataupun melibatkan pihak swasta.

Dalam sosialisasi rencana pembangunan bendungan Lambo, khususnya dalam proses pengagendaaan kembali rencana pembangunan bendungan Lambo sebagai proyek strategis Nasional, pesan yang disampaikan kepada publik tidak hanya bertujuan untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya manfaat pembangunan bendungan Lambo namun juga tentang rangkaian agenda yang harus dilakukan oleh pelaksana pembangunan di lokasi pembangunan. Pada situasi awal respon masyarakat masih berada dalam dua pilihan, yakni setuju atau menolak terhadap pengaktifan kembali rencana pembangunan Lambo. Pada kondisi selanjutnya respon masyarakat adalah kooperatif atau apatis terhadap kegiatan pembangunan lanjutan. Dalam kurun waktu 3 tahun sejak pengusulan kembali rencana pembangunan bendungan Lambo pada tahun 2015, terdapat 4 aktivitas yang harus dilakukan oleh pemerintah dan stakeholder pelaksana. Agenda tersebut antara lain, penyampaian terhadap rencana pembangunan yang diagendakan kembali serta rangkaian agenda lanjutan yang harus dilaksanakan diantaranya survei Larap dan Amdal, pelaksanaan survei dan penyampaian hasil survei.

Dalam menjawab tumpang tindih informasi, sejak awal rencana pembangunan ini terdaftar sebagai salah satu proyek strategis nasional, pemerintah daerah menerapkan model komunikasi dua arah dalam menyampaikan pesan pembangunan. Masyarakat diberi ruang untuk memberikan pendapat terkait

rencana pembangunan bendungan Lambo. Penerapan model komunikasi ini berlangsung tidak efektif ketika terjadi pemutusan aliran informasi. Untuk mencegah reproduksi informasi dari pihak berkepentingan, pemerintah daerah berkoordinasi dengan aparat desa mengutus representasi dari masyarakat melalui tokoh adat, tokoh agama, tokoh mudah. Pada satu sisi pemanfaatan opinion leader efektif untuk mencegah munculnya berbagai informasi yang tidak benar. Namun disisi lain keputusan untuk tidak melibatkan seluruh masyarakat dalam dialog pengaktifan kembali rencana pembangunan bendungan Lambo, menimbulkan kekecewaan bagi individu dan kelompok masyarakat tertentu. Mereka merasa keberadaan mereka terabaikan atau tidak lebih penting dari tokoh penting yang dinilai representatif.

Dalam memahami bagaimana suatu pesan pembangunan dapat diinterpretasikan secara berbeda oleh publik, teori atribusi dapat memberikan suatu gambaran bagaimana keadaan ini dapat terjadi. Little John (2012:179) mengelompokkan teori atribusi ini dalam “theories of message reception and processing” karena teori ini berhubungan dengan teori interpretasi pesan (*message interpretation*) untuk kemudian memperoleh pemahaman akan sesuatu. Sosialisasi pra dan pasca survei Larap dan Amdal adalah suatu proses sosialisasi yang menuntut perhatian penuh seluruh stakeholder khususnya pelaksana dan pemrakarsa.