

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pembangunan sebagai proses perubahan dan pembaharuan bagi masyarakat membutuhkan kontribusi komunikasi. Komunikasi digunakan untuk menjembatani arus informasi (ide dan gagasan) pembangunan dari pemerintah kepada masyarakat atau sebaliknya. Melalui proses komunikasi pesan-pesan pembangunan dapat diteruskan dan diterima khalayak untuk tujuan perubahan (Dilla, 2012).

Komunikasi penting pula dalam pelayanan publik. Komunikasi berkontribusi terhadap pencapaian efektifitas, efisiensi dan tranparansi administrasi publik. Banyak proses pelayanan publik tidak mencapai sasarannya hanya karena kurangnya intensitas komunikasi dengan masyarakat, sehingga partisipasi masyarakat terhadap pelayanan publik yang disediakan Pemerintah tidak memadai.

Pembangunan untuk kepentingan umum merupakan salah satu kebijakan pembangunan yang diimplementasikan oleh pemerintah. Sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengertian dari kepentingan umum (pasal 1 poin 6) adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-

besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kepentingan umum yang dimaksud adalah jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api (pasal 10 huruf b). Ini merupakan suatu bentuk pelayanan publik.

Pemerintah daerah berkontribusi penting dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur. Mereka merupakan pihak yang mengurus pembebasan tanah. Hal ini, seperti yang dinyatakan oleh Afrizal (2006 dan 2007) sebagai wujud dari peran pengatur tanah seperti yang diamanatkan oleh UU Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960 dimana negara di Indonesia menempatkan dirinya sebagai agen pembebasan tanah, sebagai agen untuk merubah status kepemilikan tanah dan peruntukan penggunaan tanah.

Pengadaan tanah adalah suatu proses penting dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Permasalahan yang sering muncul dalam proses pengadaan tanah dapat berupa kesulitan memperoleh tanah itu sendiri, tetapi dapat juga berupa resistensi dari komunitas terdampak (Afrizal, 2006 dan 2007).

Komunikasi penting dalam proses pembebasan tanah. Pihak yang membebaskan tanah merupakan komunikator yang menyampaikan informasi kegunaan tanah, cara tanah dibebaskan, termasuk ganti rugi dan kompensasi kepada pihak pemilik tanah atau yang menguasai tanah sebagai komunikan (lih. Afrizal, 2007; Afrizal dan Indrizal, 2010). Ini dilakukan untuk menangani resistensi warga terdampak. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Rogers dan

Kincaid dalam Cangara (1998), komunikasi adalah suatu proses dimana dua orang atau lebih membentuk atau melakukan pertukaran informasi satu sama lainnya, yang pada gilirannya akan tiba pada saling pengertian yang mendalam. Saling pengertian antara pemerintah sebagai pihak yang membebaskan tanah dengan warga sebagai pihak yang mempertahankan hak atas tanah didasari oleh komunikasi diantara keduanya.

Pembangunan Jalan Padang-Bypass adalah salah satu kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang proses pembebasan tanahnya mendapat resistensi dari warga terdampak. Awalnya pembangunan jalan ini merupakan proyek pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah pada periode Repelita IV, tepatnya pada tahun 1991. Proyek ini kelanjutan dari Jalan Lubuk Begalung-Teluk Bayur sepanjang 5 Km yang telah dibangun terlebih dahulu pada tahun 1976.

Pada tahun 1988, Pemerintah Kota Padang melakukan pembebasan lahan untuk pembangunan jalan Padang-Bypass melalui metode konsolidasi tanah. Konsolidasi tanah adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat (pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991). Dengan metode konsolidasi tanah ini, Pemerintah melakukan penataan kembali

penguasaan dan penggunaan lahan yang terkena pembangunan proyek jalan. Ganti rugi hanya terhadap bangunan dan tanaman yang terkena proyek pembangunan.

Sejalan dengan meningkatnya volume arus transportasi yang melalui jalan Padang-Bypass, pada tahun 2012 Pemerintah melanjutkan proyek peningkatan kapasitas jalan Bypass dari dua lajur menjadi empat lajur sepanjang 25,1 kilometer sehingga lebar total jalan bertambah menjadi 40 meter. Akibatnya warga yang berada di jalur yang akan dilebarkan diharuskan mengosongkan lahannya karena Pemerintah beranggapan bahwa lahan tersebut sudah dibebaskan pada saat pembangunan awal Padang Bypass tahun 1990 yang lalu.

Namun ternyata muncul resistensi dari masyarakat terhadap upaya pembebasan lahan tersebut. Masyarakat mulai menyebut bahwa persoalan konsolidasi tanah pada tahun 1990 itu belum tuntas. Totalnya ada 90 persil<sup>1</sup> tanah bermasalah per September 2015 di sepanjang ruas jalan yang akan dibangun. 67 persil diantaranya berada di Kecamatan Kuranji seperti yang tertera di Tabel 1.1.

Tabel 1.1. Persil dan Panjang Tanah Yang Belum Bebas (Tahun 2015)

No.	Kecamatan	Persil Yang Belum Bebas	Panjang (meter)
1.	Koto Tangah	4	400
2.	Kuranji	67	4500
3.	Pauh	11	400
4.	Lubuk Begalung	8	600
Total		90	5900

Sumber: PPK (September 2015)

<sup>1</sup> Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), persil adalah sebidang tanah dengan ukuran tertentu (untuk perkebunan atau perumahan).

Dalam hal ini penting diteliti komunikasi Pemerintah Kota Padang dengan para pemilik atau penguasa tanah dalam proses penyelesaian 67 persil tanah yang bermasalah tersebut untuk mengetahui faktor-faktor yang mendasari resistensi dan solusinya. Fokus penelitian ini adalah tentang pesan, media penyampaian pesan, rintangan dan perilaku komunikasi untuk mencapai kesepakatan.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Walaupun tidak satu-satunya faktor, penyelesaian 67 persil tanah yang bermasalah dipengaruhi oleh komunikasi Pemerintah Kota Padang dengan warga pemilik hak atas tanah. Sehubungan dengan itu, pertanyaan penelitian ini adalah “bagaimana komunikasi Pemerintah Kota Padang mengatasi resistensi pemilik dan penguasa tanah dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum pada proyek Peningkatan Kapasitas Jalan Padang-Bypass”. Proses komunikasi yang dilihat adalah komunikasi antara Pemerintah Kota Padang dengan para pihak yang berkeberatan atas pembebasan tanah untuk kepentingan umum pada proyek Peningkatan Kapasitas Jalan Padang-Bypass, terutama yang berada di wilayah Kecamatan Kuranji sebagai wilayah yang memiliki persil bermasalah terbanyak.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan komunikasi Pemerintah Kota Padang dengan warga terdampak dalam mengatasi resistensi terhadap pembebasan tanah untuk

kepentingan umum pada proyek peningkatan kapasitas Jalan Padang-Bypass terutama yang berada di wilayah Kecamatan Kuranji sebagai wilayah yang memiliki persil bermasalah terbanyak.

2. Mendeskripsikan hambatan atau rintangan komunikasi yang dihadapi Pemerintah Kota Padang dalam menangani resistensi warga terhadap pembebasan tanah untuk kepentingan umum pada proyek peningkatan kapasitas Jalan Padang-Bypass serta cara mengurangi hambatan komunikasi tersebut.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan terhadap pengembangan ilmu komunikasi terutama dalam penerapan dan kritik terhadap Teori Akomodasi Komunikasi dan Teori Pertukaran Sosial.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kota Padang dalam proses komunikasi dengan pihak-pihak terkait dalam kegiatan pembebasan tanah untuk kepentingan umum agar kedua belah pihak mendapatkan solusi yang dapat diterima oleh kedua belah pihak (*win-win solution*).