

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Usulan Proyek Strategis Nasional (PSN) di Nagari Air Bangis, Kecamatan Sungai Beremas, Kabupaten Pasaman Barat menimbulkan konflik antara masyarakat dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Pada lokasi ini direncanakan pembangunan proyek pengolahan minyak bumi, juga proyek pemurnian smelter bijih besi dan nikel. Proyek pembangunan yang bekerja sama dengan Konsorsium Australia, Indonesia dan Kanada melalui PT Abaco Pacific Indonesia ini mendapatkan penolakan dari masyarakat.

Proyek Strategis Nasional (PSN) dengan luas lahan mencapai 30.162 Ha ini adalah proyek yang diusulkan oleh Gubernur Sumatera Barat guna memenuhi kebutuhan minyak negara. Selain minyak, pada lahan yang diusulkan juga akan ada pembangunan pemurnian atau smelter biji besi dan nikel. Gubernur saat ini, Mahyeldi Ansharullah menyampaikan bahwa Indonesia kalah dari Malaysia yang memiliki ketahanan hingga 30 hari apabila di embargo. Cina dan Amerika Serikat, mampu bertahan hingga satu tahun. Sedangkan jika Indonesia di embargo minyak, hanya akan mampu bertahan dalam 21 hari. PSN ini disebut merupakan bentuk kontribusi daerah untuk negara. Investasi ini juga akan mendatangkan keuntungan bagi masyarakat lokal dalam bentuk penyerapan tenaga kerja. Jika usulan diterima, usulan proyek juga meminta Menteri Koordinator Maritim dan Investasi untuk membangun jalan ke Pelabuhan Teluk Tapang dengan nilai 800 miliar.

Namun, usulan Proyek Strategi Nasional pada lahan yang dinyatakan "*clean and clear*" ini mendapat penolakan. Masyarakat menyampaikan bahwa kegiatan alih fungsi lahan dilakukan tanpa ada sosialisasi kepada masyarakat. Hal ini yang kemudian menjadi hambatan karena tidak adanya kesepahaman akibat komunikasi yang tidak dilakukan dengan baik. Wakil ketua DPRD Sumbar, Suwirpen Suib menyatakan bahwa tidak ada sosialisasi yang dilakukan kepada masyarakat perihal hutan produksi yang tidak boleh digarap secara bebas oleh masyarakat, sehingga masyarakat kemudian mengelola hutan tersebut.<sup>1</sup>

Masyarakat Air Bangis menganggap usulan PSN ini dapat mengganggu sumber mata pencaharian mereka. Menurut masyarakat, 19 ribu hektar dari total 30.162 hektar lahan yang akan digunakan merupakan perkebunan yang menjadi sumber pendapatan mereka. Sedangkan menurut

---

<sup>1</sup> Kutipan wawancara Wakil Ketua DPRS Sumatera Barat, Suwirpen Suib pada artikel *DPRD Sumbar Gelar Pertemuan Bahas Persoalan Air Bangis* disahkan pada website [dprd.sumbarprov.go.id](http://dprd.sumbarprov.go.id) diakses pada 5 Maret 2024.

UPTD KPHL Pasaman Raya, wilayah tersebut merupakan hutan produksi (HP) yang digarap masyarakat secara ilegal untuk perkebunan kelapa sawit sejak tahun 2021. Puncak dari krisis ini adalah ketika masyarakat melakukan aksi demo ke kantor Gubernur Provinsi Sumatera Barat untuk menyuarkan penolakan pada usulan proyek PSN.

Pada tanggal 31 Juli 2023, masyarakat Air Pigogah Pati Bubur Kenagarian Air Bangis melakukan demonstrasi di depan kantor Gubernur Sumatera Barat, pada hari tersebut Gubernur Sumatera Barat, Mahyeldi Ansharullah tidak berada di kantor dan tidak bisa ditemui. 1 Agustus 2023, masyarakat kembali melakukan demo menuntut Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menghentikan intimidasi terhadap masyarakat Air Bangis yang tinggal di kawasan hutan serta meminta polisi untuk membebaskan yang ditahan. Pada hari kedua ini, Gubernur juga tidak menemui massa demo karena ada acara internal partai politik.

Pada 2 Agustus 2023, muncul aksi tandingan yang mendukung usulan PSN Air Bangis. Aksi tandingan ini mengatasnamakan masyarakat asli Air Bangis yang tidak terima dengan pendemo yang dianggap sebagai pendatang. Massa aksi tandingan juga mengklaim bahwa wilayah yang diusulkan dalam PSN adalah tanah milik masyarakat asli Air Bangis dan masyarakat pendatang yang menolak usulan PSN mencoba menguasai tanah tersebut untuk kepentingan kelompok mereka.

Adanya klaim kepemilikan terhadap lahan yang dialihfungsikan tersebut menambah isu di dalam konflik yang berpotensi menyebabkan krisis (Schmink et al., 2017). Dalam konteks lain, status kepemilikan lahan dapat dikuasai oleh masyarakat adat (Deininger, 2003), inilah yang kemudian disebut sebagai tanah ulayat. Koordinator masyarakat pribumi Air Bangis, Doni Eka Putra menyebutkan bahwa kelompok mereka tidak senang dengan adanya pendemo yang mengatasnamakan anak Nagari Air Bangis. Menurutnya para pendemo adalah pendatang yang menggarap lahan ulayat di dalam kawasan Hutan Tanaman Industri.<sup>2</sup>

Pada hari ketiga ini, gubernur menemui massa aksi tandingan yang mendukung usulan PSN Air Bangis. Gubernur menyampaikan bahwa PSN ini merupakan upaya dari daerah untuk memenuhi kebutuhan negara juga dapat menciptakan lapangan kerja baru untuk menyerap tenaga kerja. 3 Agustus 2023, gubernur dan jajaran staf pemerintah Provinsi Sumatera Barat menemui

---

<sup>2</sup> Kutipan wawancara koordinator masyarakat pribumi Air Bangis, Doni Eka Putra pada artikel : *Demo Tandingan Muncul di Hari Ketiga Perjuangan Masyarakat Air Bangis Tolak PSN*, disahkan pada website harianhaluan.id, diakses pada 10 Juni 2024.



pendemo yang menginap di Masjid Raya Sumatera Barat seusai shalat subuh dan melakukan dialog. Pada pertemuan ini, Gubernur menyampaikan dirinya menjamin keselamatan masyarakat selama di Kota Padang, ataupun ketika akan kembali ke daerah asal. Hal ini disampaikan karena masyarakat mengatakan bahwa mereka takut pulang sebelum tuntutan mereka dipenuhi karena merasa terancam.

4 Agustus 2023, Wakil Bupati Pasaman Barat bersama Polresta Padang mengajak masyarakat yang berdemo untuk pulang ke Pasaman Barat dengan bis yang disediakan pemerintah namun masyarakat menolak. 5 Agustus 2023, perwakilan warga dan mahasiswa diperbolehkan untuk berdialog dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, namun masyarakat yang menunggu di Masjid Raya Sumatera Barat tiba-tiba didatangi oleh aparat kepolisian yang melakukan penangkapan. 6 Agustus 2023, 17 orang yang sempat ditangkap dibebaskan dan masyarakat yang berdemo dipaksa dan dikawal pulang ke Pasaman Barat.

Rencana program pembangunan yang melibatkan alih fungsi lahan memang kerap menimbulkan gesekan antara pemerintah dan masyarakat yang terjadi dalam jangka waktu panjang dengan penyelesaian kasus yang rumit. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mengungkap luas wilayah yang terdampak konflik agraria sepanjang tahun 2022 meningkat 100 persen dari tahun sebelumnya, dimana korban naik menjadi 43 persen. Sekretaris Jendral (Sekjen) KPA Dewi Kartika menyebut ada 212 konflik agraria sepanjang tahun 2022 yang terjadi di 459 desa dan kota di Indonesia. Secara total, konflik agraria di Indonesia melibatkan tanah seluas 1.035.613 hektar dan berdampak pada setidaknya 346.402 kepala keluarga (KK)<sup>3</sup>. Berdasarkan data dari LBH Padang, Pasaman Barat merupakan lokasi dengan konflik agraria terbesar di Sumatera Barat dengan 25 titik konflik.

Pembangunan bisa memberikan dampak positif dan negatif. Meningkatnya kualitas hidup yang terdiri dari kualitas fisik yang lebih baik, turunnya angka kematian dan meningkatnya kesejahteraan merupakan dampak positif dari pembangunan. Sedangkan dampak negatifnya adalah berkurangnya sumber daya, pencemaran lingkungan dan redistribusi penduduk (Salim, 1980) yang dampaknya akan dirasakan langsung oleh masyarakat.

Sosialisasi sebagai proses komunikasi untuk mengurangi potensi konflik merupakan unsur penting yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah. Komunikasi membuat komunikator maupun

---

<sup>3</sup> Kutipan wawancara Sekretaris Jenderal KPA, Dewi Kartika pada artikel *KP: Wilayah Terdampak Konflik Agraria 2022 Naik 100 Persen*, disahkan pada website [cnnindonesia.com](http://cnnindonesia.com) diakses pada 11 September 2023

komunikasikan saling mengerti dan membuat kesepakatan jika mempunyai konteks bersama. Apalagi hal ini menyangkut hak atas tanah yang sudah digarap oleh masyarakat, ditambah munculnya narasi mengenai kaum pendatang dan pribumi serta status tanah ulayat, tentunya memiliki potensi konflik yang besar.

Perbedaan cerita yang berkembang dari beberapa pihak menjadi isu yang mencuat ke permukaan dan menjadi potensi konflik. Pemerintah dalam hal ini berusaha menciptakan narasi mengenai keunggulan PSN Air Bangis dan dampak positif apabila terwujud. Sedangkan dalam sisi lain, masyarakat yang menolak PSN menganggap usulan ini justru merugikan untuk mereka. Denada et al. (2023) menyampaikan bahwa dalam menerima informasi yang diberikan oleh pemerintah, masyarakat bisa saja menerima, mempertimbangkan, atau langsung menolak informasi yang diberikan. Hal ini bergantung pada penerimaan masyarakat yang didasarkan pada persepsi dan suka atau tidak suka mereka terhadap informasi yang diberikan.

Herman (2002) Penerimaan dan penolakan yang didasarkan pada persepsi ini yang nantinya menyebabkan munculnya narasi-narasi di tengah-tengah masyarakat. Narasi dan persepsi itu saling mempengaruhi, persepsi adalah bahan mentah bagi narasi, sementara narasi memberikan kerangka untuk memahami dan mengintegrasikan persepsi tersebut ke dalam struktur yang bermakna. Gregory (1987) mengatakan bahwa persepsi itu adalah proses memperoleh, menafsirkan, memilih, dan mengatur informasi sensorik, Sedangkan narasi didefinisikan sebagai suatu bentuk penyampaian cerita atau peristiwa dalam urutan tertentu yang bertujuan untuk memberikan makna atau pesan tertentu kepada audiens (Barthes, 1966).

Cerita-cerita yang berkembang dalam konflik terkait usulan PSN Air Bangis ini menjadi dasar dari pergerakan masing-masing pihak yang memilih untuk mendukung salah satu cerita tersebut. Penerimaan terhadap cerita ini juga tidak terjadi begitu saja, banyak faktor yang menyebabkan hal tersebut terjadi seperti kesamaan latar belakang, pekerjaan, nasib, maupun kesamaan kepentingan. Hal inilah yang akan digali dan dikembangkan dalam penelitian ini untuk kemudian dijabarkan dalam hasil penelitian.

Perbedaan cerita di tengah konflik ini kemudian yang menjadi krisis, khususnya bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Krisis merupakan kondisi dimana sebuah organisasi mendapat masalah yang mengancam tanpa bisa diprediksi waktu terjadinya. Untuk menghadapi krisis ini, maka pemerintah perlu mempersiapkan strategi agar krisis tersebut tidak berkembang terlalu jauh dan memberikan kerusakan yang parah terhadap organisasi. Dalam konteks



komunikasi, krisis perlu dihadapi dengan berbagai cara yang perlu dilakukan untuk mengurangi dampak krisis.

Komunikasi yang baik merupakan salah satu kunci keberhasilan dalam penyampaian informasi. Strategi komunikasi yang baik memiliki persentase keberhasilan penyampaian pesan yang lebih efektif dengan menyesuaikan kepada komunikan yang akan dihadapi. Bagi lembaga pemerintah maupun perusahaan swasta, strategi komunikasi yang digunakan dalam menghadapi khalayak akan sangat berpengaruh terhadap hubungan antara keduanya, apalagi dalam menghadapi masa-masa krisis. Masa krisis yang dimaksud adalah saat terjadinya konflik yang terjadi akibat ketidaksesuaian yang terjadi antara perusahaan dengan khalayak atau masyarakat di sekitar perusahaan. Saat menghadapi situasi seperti ini, strategi komunikasi yang digunakan haruslah direncanakan dengan baik agar dapat meredam konflik dan tetap menjaga citra perusahaan, hal ini dinamakan strategi komunikasi krisis.

Fearn-Banks menyebut komunikasi krisis sebagai dialog antara organisasi dengan publiknya sebelum, selama dan setelah krisis terjadi. Bagaimana perusahaan merancang strategi dan taktik dialog untuk meminimalisir dampak negatif dari krisis terhadap citra perusahaan (Kriyantono & Sos, 2015). Dalam merancang strategi komunikasi krisis terdapat beberapa tindakan yang diperlukan seperti pengumpulan data, pengolahan dan penyebarluasan informasi untuk mengatasi situasi krisis.

Sangat penting bagi pemerintah daerah untuk mempersiapkan strategi komunikasi dalam menghadapi krisis. Berbagai tindakan yang dilakukan akan dinilai oleh publik sebagai sebuah respon dalam menghadapi gejolak yang terjadi dalam krisis. Mefalopulos (2007) menjelaskan bahwa komunikasi tidak sekedar berperan untuk membangun kesadaran, akan tetapi juga dalam memberikan ruang untuk saling mendengar dan memberdayakan sehingga tercipta kesepakatan.

Peneliti mengamati berbagai penelitian sebelumnya yang membahas konflik serupa. Ayuningmas et al (2023) melakukan penelitian mengenai yang mencari tahu motif dari sikap resistensi masyarakat terhadap rencana tambang di Desa Rempang, Kota Batam, Kepulauan Riau. Penelitian ini menggunakan teori konflik dari Fisher sebagai pisau analisis penelitian. Rosmala at al (2024) juga melakukan penelitian mengenai fungsi *government public relations* badan pengusaha batam dalam konflik masyarakat Rempang. Penelitian ini menjelaskan bagaimana fungsi *government public relations* dalam mengatasi konflik masyarakat Rempang.

Selanjutnya Mawadati et al. (2018) dalam penelitian yang membahas penolakan masyarakat Temon Kulon Progo terhadap rencana pembangunan bandara baru. Penelitian ini menggunakan teori manajemen krisis sebagai landasan dalam pembahasan. Wahono (2020) dalam penelitian Strategi Komunikasi PT Semen Indonesia (PERSERO) TBK dalam Manajemen Isu Pabrik Rembang juga meneliti perihal konflik alih fungsi lahan yang terjadi antara PT Semen Indonesia dengan Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng (JMPKK). Penelitian ini membahas manajemen isu yang dilakukan oleh perusahaan.

Berangkat dari penelitian yang sudah dilakukan, penelitian ini memilih meneliti hal-hal yang dirasa belum dilakukan untuk mendukung dan menambah data penting yang berkaitan dengan penyelesaian konflik antara pemerintah atau organisasi dengan masyarakat terkait konflik agraria. Penelitian ini akan menjelaskan bagaimana narasi dapat menjadi penyebab konflik antara pemerintah dan masyarakat. Penelitian juga akan membahas mengenai bagaimana berbagai narasi terbentuk dalam konflik Air Bangis menggunakan paradigma naratif Walter Fisher. Pembentukan narasi yang berbeda-beda terkait usulan PSN Air Bangis menimbulkan pro-kontra yang dianggap penting untuk dibahas, karena pro-kontra narasi tersebut merupakan asal mula terjadinya krisis. Dalam menghadapi krisis akibat perbedaan narasi tersebut, maka Pemerintah Provinsi Sumatera Barat perlu melakukan serangkaian strategi komunikasi krisis untuk mengurangi dampak negatif yang ditimbulkan dan meredakan isu-isu negatif yang muncul.

Saat ini konflik agraria menjadi salah satu pembahasan yang sensitif, mengingat banyaknya kasus konflik agraria yang viral di ruang publik seperti kasus di Dago Elos, Wadas, dan yang terbaru di Rempang Batam. Komunikasi pemimpin daerah dalam situasi ini akan menjadi penentu apakah konflik dalam diredam, atau sebaliknya menjadi lebih luas. Komunikasi dalam krisis bukan hanya untuk menahan ledakan konflik untuk sementara waktu, akan tetapi bagaimana krisis bisa dilewati dan diselesaikan dengan baik.

Dalam penelitian ini, akan dibahas penggunaan dialog dalam upaya menyelesaikan krisis. Maka dari itu, teori *two-way symmetrical communication model* dari Grunig diasumsikan sebagai teori yang paling tepat digunakan dalam strategi komunikasi krisis karena menekankan dialog berimbang antara pihak yang terlibat. Penelitian dengan judul 'Komunikasi Pemerintah Daerah dalam Konflik Agraria (Studi Kasus Konflik Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, dengan Masyarakat Air Bangis)' ini diharapkan bisa memberikan penjelasan yang menjadi pengetahuan baru bagi banyak pihak, khususnya terkait strategi komunikasi krisis.



## 1.2 Perumusan Masalah

Surat usulan Proyek Strategis Nasional dengan nomor 070/774/Balitbang-2021 yang ditandatangani oleh Gubernur Sumatera Barat, Mahyeldi Ansharullah pada tanggal 30 Juli 2021 mendapat penolakan dari masyarakat. Lahan yang dinyatakan *clean and clear* menurut masyarakat mengambil lahan perkebunan yang menjadi sumber mata pencaharian mereka. Hal ini menimbulkan aksi protes dan demonstrasi yang berujung pada konflik antara masyarakat Air Bangis dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Hadirnya kelompok masyarakat yang pro dengan usulan PSN menambah luas eskalasi konflik, tidak hanya vertikal namun juga horizontal. Menurut masyarakat yang mendukung PSN, kelompok yang menolak PSN merupakan pendatang yang menggarap tanah ulayat tanpa izin. Perbedaan narasi di mengenai usulan PSN Air Bangis membentuk pro-kontra dan menciptakan krisis yang menjadi ancaman bagi pemerintah. Data konflik agraria di Sumatera Barat yang cukup banyak, serta sedang meningkatnya tensi akibat konflik agraria dalam skala nasional menjadikan penelitian ini penting untuk dilakukan.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana komunikasi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, terkait krisis akibat perbedaan narasi terhadap usulan Proyek Strategis Nasional Air Bangis?

## 1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi dan menganalisis perbedaan narasi terkait usulan Proyek Strategis Nasional Air Bangis.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis proses terbentuknya narasi mengenai usulan Proyek Strategis Nasional Air Bangis.
3. Mengidentifikasi dan menganalisis strategi komunikasi krisis yang digunakan pemerintah terkait dengan krisis yang disebabkan oleh perbedaan narasi mengenai usulan Proyek Strategis Nasional Air Bangis.

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1.4.1 Manfaat Akademis

- Memberikan sumbangsih keilmuan dalam menganalisis hubungan perbedaan narasi dan kemungkinan terciptanya krisis. Hasil penelitian dapat digunakan dalam ranah

ilmu komunikasi krisis. serta menjadi referensi bagi penelitian komunikasi krisis yang akan dilakukan selanjutnya.

- Temuan penelitian ini juga dapat membantu akademisi untuk menunjukkan perannya dalam memberikan masukan dan arahan terhadap kebijakan dan strategi komunikasi krisis.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

- Penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah, khususnya Provinsi Sumatera Barat terkait strategi komunikasi krisis akibat perbedaan narasi yang menimbulkan konflik antara pemerintah dan masyarakat.

