

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan nasional, khususnya infrastruktur adalah salah satu prioritas utama program pemerintah Indonesia. Berkembangnya industri mendorong pemerintah dan perusahaan mencari lahan baru untuk pengembangan, sedangkan ketersediaan lahan terbatas. Tuntutan pencarian lahan inilah yang membuat perusahaan ataupun pemerintah melakukan berbagai cara, sehingga tidak jarang terjadi konflik lahan dengan masyarakat. Konflik juga muncul dari persaingan pemanfaatan lahan pertanian untuk industrialisasi, bandara, dan konstruksi jalan raya (Pham, 2010).¹

Tingginya kebutuhan lahan untuk kepentingan pembangunan harus berhadapan dengan eksistensi lingkungan. Eksistensi lingkungan khususnya sumber daya agraria menjadi objek utama terjadinya konflik. Data nasional menurut Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)² mencatat terjadi 659 kasus konflik agraria pada tahun 2017. Sektor perkebunan sebanyak 208 konflik, properti 199, infrastruktur 94, pertanian 78, kehutanan 30, kelautan 28, serta pertambangan 22. Lebih lanjut, konflik agraria tersebut telah melibatkan sebanyak 652.738 Kepala Keluarga (KK). Konflik agraria yang terjadi di Indonesia memiliki tipologi yang cenderung sama walaupun detail konfliknya berbeda. Data tersebut menunjukkan bahwa masalah agraria ini bersifat kronis dan meluas.

Ichsan Malik menyatakan bahwa konflik selalu ada dalam pengelolaan sumber daya alam (agraria) karena terlalu banyak pihak yang

¹ Habibullah Magsi, *Land Use Conflict in Developing Countries: Framing Conflict Resolution and Prevention Strategies to Ensure Economic Growth and Human Welfare*. (Paris: AgroParisTech, 2014), hlm. 54.

² Konsorsium Pembaharuan Agraria, "Catatan Akhir tahun 2017", hlm. 6, dalam http://www.kpa.or.id/publikasi/baca/Laporan/25/Catatan_Akhir_Tahun_2017., diakses pada 17 Mei 2018.

berkepentingan dengan kebutuhan dan tujuan berbeda.³ Lebih lanjut Christodoulou menyatakan konflik agraria tidak dapat dilepaskan dari relasi sosial yang terkait dengan kontrol dan penggunaan sumber-sumber agraria.⁴ Relasi sosial ini biasanya melibatkan elemen masyarakat, negara dan kalangan bisnis yang semua berusaha untuk memperjuangkan sumber daya agraria.

Penelitian ini mengkaji tentang adanya kasus konflik agraria yang terjadi di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yaitu pembangunan bandara New Yogyakarta International Airport (NYIA). Bandara ini merupakan salah satu proyek Masterplan Percepatan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) tahun 2011. Sesuai dengan visi strategis (*strategic vision*) pemerintah dalam meningkatkan sarana transportasi udara (konektivitas) di wilayah DIY dan Jawa Tengah bagian selatan, dan visi DIY sebagai wilayah tujuan pariwisata terkemuka di Asia Tenggara tahun 2025. Dasar hukum yang digunakan sebagai faktor pendukung legalitas pembangunan yaitu Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, juga dilengkapi dengan Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015, serta Perda Nomor 1 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kulon Progo tahun 2012 – 2032, putusan kasasi Mahkamah Agung Nomor 456 K/TUN/2015.

Proyek pembangunan Bandara NYIA seluas 587 hektar, perlu melakukan pembebasan lahan dari 2,700 KK yang tersebar di 5 (lima) desa. Melebihinya kapasitas pada bandara sebelumnya, serta bercampurnya fungsi dengan kepentingan militer TNI Angkatan Udara, diperburuk soal keterbatasan lahan untuk perluasan bandara menjadi alasan utama perlu dibangunnya bandara baru. Sementara itu, bandara Adisucipto nantinya akan dioperasikan untuk kepentingan militer serta

³ Ichsan Malik, *Resolusi Konflik: Jembatan Perdamaian*, (Jakarta: Kompas, 2017), hlm. 277.

⁴ Afrizal, *Sosiologi Konflik Agraria: Protes-Protes Agraria dalam Masyarakat Indonesia Kontemporer*, (Palembang: Andalas University Press, 2006), hlm. 7.

penerbangan VVIP. Urgensi pembangunan bandara baru juga didukung pada semangat peningkatan kesejahteraan ekonomi daerah melalui sektor pariwisata, budaya, hingga penyerapan tenaga kerja.⁵ Pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum memerlukan ketersediaan lahan, hal tersebut merupakan ketentuan yang tidak dapat dihindarkan. Meski disadari saat ini ketersediaan lahan bebas sangat terbatas.

Selanjutnya, proses pembangunan bandara menemui perlawanan yang masif dari masyarakat. Pembangunan konstruksi saja selalu tidak pernah bisa memenuhi target waktu yang ditetapkan, karena terkendala pembebasan lahan. Komitmen para pemangku kebijakan sejak awal mengutamakan cara-cara yang persuasif dalam upaya merelokasi warga, sehingga membutuhkan waktu lama. Namun pada tanggal 19 Juli 2018, telah dilakukan penggusuran paksa pada rumah-rumah warga yang masih menolak pembangunan. Bahkan aksi seorang warga yang memanjat dan bertahan di atap genteng rumahnya, terdokumentasi hingga menjadi *headline* pemberitaan berbagai media. Perlawanan warga tampak tidak berdaya menghadapi barisan aparat gabungan.

Negara telah memberikan keleluasaan dalam mengembangkan potensi daerah melalui sistem terdesentralisasi dan pengakuan hak istimewa di beberapa provinsi, yang dikukuhkan oleh undang-undang, salah satunya DIY. Sejak berlangsungnya otonomi daerah dan disahkannya Undang-Undang Keistimewaan (UUK), semakin terasa rumit persoalan agraria di DIY. Hal ini karena DIY memiliki sejarah sosial-budaya yang berbeda dibandingkan daerah lain di Indonesia. Forum Komunikasi Masyarakat Agraris (FKMA) menyebut bahwa terdapat 20 titik konflik agraria yang terdapat di DIY.⁶ Berikut beberapa kasus konflik agraria di DIY yang peneliti sajikan pada tabel 1.1.

⁵ N. Sikumbang dan Kusnaedi, "Merindu Bandara NYIA Kulon Progo: Merangsang Pertumbuhan Ekonomi DIY", *Aktual.com*, diakses pada 1 Juli 2018, hlm. 7-8.

⁶ Muhammad Afandi, "Konflik Agraria di DIY semakin meningkat", dalam <https://selamatkanbumi.com>, diakses pada 15 Juli 2018.

Tabel 1.1 Data Permasalahan Tanah di DIY

No.	Pokok Masalah	Pihak yang Terlibat
1.	Pembangunan Apartemen Utara	Warga karangwuni vs PT Bukit Alam Permata
2.	Penolakan Hotel dan Apartemen	Penggiat Lingkungan Yogyakarta
3.	Pantai Parangkusumo	Pemerintah DIY vs Warga
4.	Pantai Watu Kodok	Investor vs Warga
5.	Pengelolaan Goa Pindul	Para Pengelola Wisata
6.	Diskriminasi Ras dalam Agraria	Warga Etnis Tionghoa vs Pemprov DIY
7.	Pertambangan Pasir Besi	Warga vs PT JMI
8.	Pembangunan Bandara NYIA	Warga Kec. Temon vs PT Angkasa Pura I

Sumber: Jogja Darurat Agraria

Penelitian ini berfokus pada kasus konflik agraria dalam pembangunan bandara NYIA yang berlangsung di Kulon Progo. Secara keseluruhan, konflik berfokus pada perebutan sumber daya agraria antara masyarakat dengan PT Angkasa Pura I (PT AP I) bersama Pemerintah. Konflik sebenarnya dimulai ketika masyarakat menolak menyerahkan lahan mereka untuk pembangunan bandara. Penolakan dan perlawanan yang sangat kuat dimulai dari tahun 2012. Gejolak konflik mulai terjadi tatkala terdapat penolakan dari berbagai aktor terhadap proyek pembangunan bandara. Aktor-aktor yang melakukan penolakan adalah masyarakat petani yang mengorganisasikan diri, didukung oleh berbagai aktivis lingkungan. Hingga sekarang (September 2018) terdapat kurang lebih 23 KK yang masih bertahan dan menolak untuk direlokasi walaupun rumah mereka telah dirobohkan. Berbagai upaya telah dilakukan baik Angkasa Pura I maupun Pemerintah untuk meminta warga menyerahkan lahannya, namun upaya tersebut mendapat penolakan keras.

Dinamika konflik pembangunan bandara bisa dilihat saat proses sosialisasi oleh PT AP I yang diwarani aksi demo warga di tahun-tahun awal. Ratusan massa menggelar aksi demo di Jalan Malioboro menuntut

pencabutan Izin Penetapan Lokasi (IPL) bandara.⁷ Walaupun diwarnai aksi protes, proses pengosongan lahan (*land clearing*) tetap dilanjutkan secara bertahap. Sedangkan warga yang mendukung pembangunan mulai menyerahkan lahannya dan menerima ganti rugi. Selanjutnya pada tanggal 5 Desember 2017 sebanyak 12 aktivis mahasiswa penolak pembangunan bandara terlibat bentrok dan akhirnya ditangkap polisi saat eksekusi pengosongan lahan.⁸ Bertepatan dengan hari Buruh 1 Mei 2018, ratusan massa unjuk rasa menolak pembangunan bandara NYIA, dengan memblokir lalu lintas Jalan Solo-Yogyakarta, hingga membakar dan merusak pos polisi.⁹ Fenomena konflik ini telah menjadi isu yang panas di wilayah DIY, tidak hanya vertikal tetapi konflik juga terjadi horizontal.

Tren perlawanan cenderung berubah pasca reformasi, masyarakat lokal kini semakin sadar akan haknya dan berani menuntut serta mengekspresikan dalam bentuk perlawanan terbuka.¹⁰ Gerakan masif pendukung warga yang menolak diantaranya; Wahana Tri Tunggal (WTT), Paguyuban Warga Penolak Penggusuran Kulon Progo (PWPP-KP), Jogja Darurat Agraria (JDA), dan sebagainya. Gerakan tersebut juga mengadopsi media sosial sebagai sarana untuk memperkenalkan, menyebarkan, serta menginformasikan gerakan komunal mereka kepada masyarakat luas. Gerakan tersebut lahir dari ketidakpuasan serta kritik terhadap kebijakan pemerintah yakni pembangunan bandara NYIA yang merugikan rakyat dan hanya mementingkan profit pihak tertentu. Meminjam analisis Hans Antlov, masyarakat kini dapat dikatakan tidak lagi pasif dalam menyampaikan aspirasinya, sebaliknya mereka aktif dalam mengorganisir dirinya secara politik dan bahkan menolak secara tegas

⁷ Khaerur Reza, "Massa Penuhi Jalan Malioboro", dalam <http://jogja.tribunnews.com/> diakses pada 15 Juli 2018.

⁸ Pribadi Wicaksono, "Warga Penolak Bandara Kulon Progo Bentrok dengan Polisi", dalam <https://nasional.tempo.co/> diakses pada 17 Juli 2018.

⁹ Pribadi Wicaksono, "Tolak Proyek Bandara NYIA kulon Progo Massa Bakar Pos Polisi", dalam <https://nasional.tempo.co/>, diakses pada 17 Juli 2018.

¹⁰ Ichsan Malik, *loc. cit.*

terhadap proyek-proyek negara yang merugikan mereka.¹¹ Perubahan sikap politik masyarakat terhadap kebijakan pemerintah merupakan gerakan sosial baru yang menciptakan ruang demokrasi semakin luas bagi masyarakat dalam menyuarakan aspirasinya.

Kebijakan pengalokasian tanah produktif pertanian dalam jumlah luas, dominasi investasi, dan menempuh cara akuisisi telah melahirkan analisis dan respon perlawanan baru oleh kelompok gerakan sosial di pedesaan.¹² Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dimaksudkan sebagai payung hukum bagi pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia, namun kebijakan ini beralih pada kebijakan yang sifatnya sektoral.¹³ Munculnya konflik sebagai turunan dari kebijakan bidang pertanahan yang berhubungan dengan orientasi dari kebijakan agraria pemerintah. Sehingga banyaknya jumlah kasus konflik agraria memperlihatkan kegagalan kebijakan tersebut.

Tanah bagi petani bukan hanya sekedar modal atau harta benda semata. Tetapi tanah menjadi aspek penting pada perkembangan kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat pedesaan, dan juga secara luas bagi negara-negara agraris.¹⁴ Masyarakat Jawa pada umumnya memiliki falsafah: *sedhumuk bathuk senyari bumi, pecahing dodo, wutahing ludira, thumekaning pathi*.¹⁵ Jika diterjemahkan bebas berarti tanah memiliki posisi strategis, sangat bermakna, dan dengan segala upaya akan dipertahankan termasuk pertumpahan darah, bahkan nyawa dikorbankan. Pentingnya nilai tanah bagi kebutuhan masyarakat, sering kali menjadikannya sebagai sumber konflik internal bangsa Indonesia.

¹¹ Hans Antlov, *Citizen Participation in Local Governance: Experiences from Thailand, Indonesia and the Philippines*, (Manila: Institute for Popular Democracy, 2004), hlm. 9.

¹² S. M. Borras dan J. Franco, *Transnational Agrarian Movements Struggling for Land and Citizenship Rights*, (Brigton: IDS, 2009), hlm. 3.

¹³ Lilis Mulyani, Kritik atas Penanganan Konflik Agraria di Indonesia, *Jurnal Bhumi*, Nomor 39, tahun 13, 2014, hlm. 345.

¹⁴ Lukman Soetrisno. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 66-67.

¹⁵ Vaisal Amir, dkk., *Gugurnya Petani Rakyat: Episode Perang Laba Pertanian Nasional*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2014), hlm. 214-215.

Menurut Wallensteen dan Sollenberg konflik intra-negara telah menjadi ancaman serius bagi keamanan dan perdamaian di akhir abad ke-20.¹⁶ Situasi konflik tersebut mengakibatkan terganggunya stabilitas keamanan (instabilitas). Maka perlu upaya pencegahan dan respon cepat terhadap permasalahan yang berpotensi konflik. Hal ini terkait dengan mempertahankan negara dari ancaman untuk melindungi keamanan dan kepentingan nasional. Adanya konflik berlarut-larut yang terjadi dalam pembangunan bandara NYIA Kulon Progo, menjadikan proses penyelesaian semakin sulit sehingga turut mengancam keamanan daerah.

Ketertarikan peneliti terhadap fenomena konflik agraria dalam pembangunan bandara NYIA, serta dorongan untuk menyajikan informasi lebih mendalam dan komprehensif menjadi dasar keinginan peneliti menyusun kajian yang lebih sistematis. Kasus ini menjadi menarik untuk diteliti karena 5 (lima) alasan, yakni: *pertama*, resistensi masyarakat yang terus bergulir dari tahun ke tahun. *Kedua*, kondisi sosial dan budaya masyarakat. *Ketiga*, kompleksitas dari kasus konflik agraria di DIY karena tumpang tindih kebijakan agraria yang terjadi. *Keempat*, kerumitan konflik akibat dari keterlibatan banyak aktor. *Kelima*, perlawanan konflik bandara NYIA juga berkorelasi pada kasus konflik daerah lain.

1.2 Fokus dan Subfokus Penelitian

Agar pada pembahasan penelitian menjadi fokus serta terarah, maka peneliti perlu memfokuskan penelitian terhadap suatu masalah yang diperdalam. Di Indonesia tidak terkecuali DIY, konflik agraria adalah fenomena yang marak terjadi. Fokus penelitian ini, peneliti membatasi pada upaya resolusi konflik agraria antara masyarakat Kecamatan Temon dengan PT Angkasa Pura I dalam Pembangunan Bandara NYIA. Dengan subfokus penelitian sebagai berikut:

¹⁶ Janie Leatherman, dkk., *Memutus Siklus Kekerasan: Pencegahan Konflik dalam Krisis Intranegara*. (Yogyakarta: UGM Press, 2004), hlm. 3.

- a. Dinamika konflik yang terjadi dengan memperhatikan kepentingan para aktor serta kebijakan terkait konflik pembangunan Bandara NYIA.
- b. Resolusi konflik yang telah dilakukan serta kendala-kendala yang dihadapi.

1.3 Rumusan Masalah

Permasalahan pokok studi ini adalah tentang konflik agraria yang terjadi antara masyarakat di Kecamatan Temon dengan PT Angkasa Pura I yang melibatkan Pemerintah. Pembahasan difokuskan pada dinamika konflik dan upaya resolusi konflik. Keterlibatan negara dalam bentuk regulasi dan pemberian perizinan serta unsur-unsur sosial politik lain yang berkaitan dengan konflik tersebut.

Aditjondro pernah menyimpulkan bahwa permasalahan-permasalahan agraria di Indonesia adalah bersifat multidimensional yang tidak bisa dipahami hanya sebagai permasalahan agraria saja.¹⁷ Memperkuat kesimpulan tersebut, Dianto Bachriadi mengibaratkan konflik agraria seperti puncak gunung es. Dari berbagai jenis masalah lainnya, seperti konflik antar sistem ekonomi, konflik mayoritas dengan minoritas, masyarakat modern versus adat, negara dengan warga negara, konflik antar sistem ekologi, environmentalisme versus industrialisme.¹⁸ Isu konflik agraria sebagai puncak gunung es, sedangkan bagian besar di bawah permukaan yaitu unsur-unsur dari konflik tersebut.

Meskipun sudah banyak kajian tentang konflik agraria yang dilakukan, kajian tersebut tetap menjadi tema yang menarik. Mengingat perubahan sosial-ekonomi, politik dan budaya yang berlangsung di tingkat masyarakat terutama dalam merespon perkembangan zaman. Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka ditetapkan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

¹⁷ Musleh Herry, *Kearifan Lokal dalam menyelesaikan Konflik Agraria* (Malang: UIN-Maliki Press, 2012), hlm. 14

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 14.

- a. Bagaimana dinamika konflik antara PT Angkasa Pura I dengan masyarakat di Kecamatan Temon terkait pembangunan bandara?
- b. Bagaimana upaya resolusi konflik antara PT Angkasa Pura I dengan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah, serta kendala yang dihadapi?

1.4 Tujuan Penelitian

Secara keseluruhan penelitian ini bertujuan melakukan analisa terhadap dinamika konflik antara masyarakat di Kecamatan Temon dengan PT Angkasa Pura I serta resolusi konflik dalam hal kebijakan pembangunan bandara NYIA. Dengan pertimbangan hal tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

- a. Menganalisis dinamika konflik yang terjadi antara masyarakat Kecamatan Temon dengan PT Angkasa Pura I.
- b. Menganalisis resolusi konflik yang telah dilakukan untuk menyelesaikan konflik antara masyarakat Kecamatan Temon dengan PT Angkasa Pura I, serta kendala yang dihadapi.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memperkaya literatur pada studi yang berkaitan dengan konflik melalui analisis atas dinamika yang terjadi. Konflik vertikal dan horizontal yang diakibatkan oleh kebijakan pemerintah, serta upaya resolusinya.

1.5.2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi salah satu bahan rekomendasi maupun evaluasi bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan terkait agraria, dan pembebasan lahan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan tetap mengedepankan cara-cara yang memuaskan semua pihak sehingga mampu menghindari konflik di masyarakat.