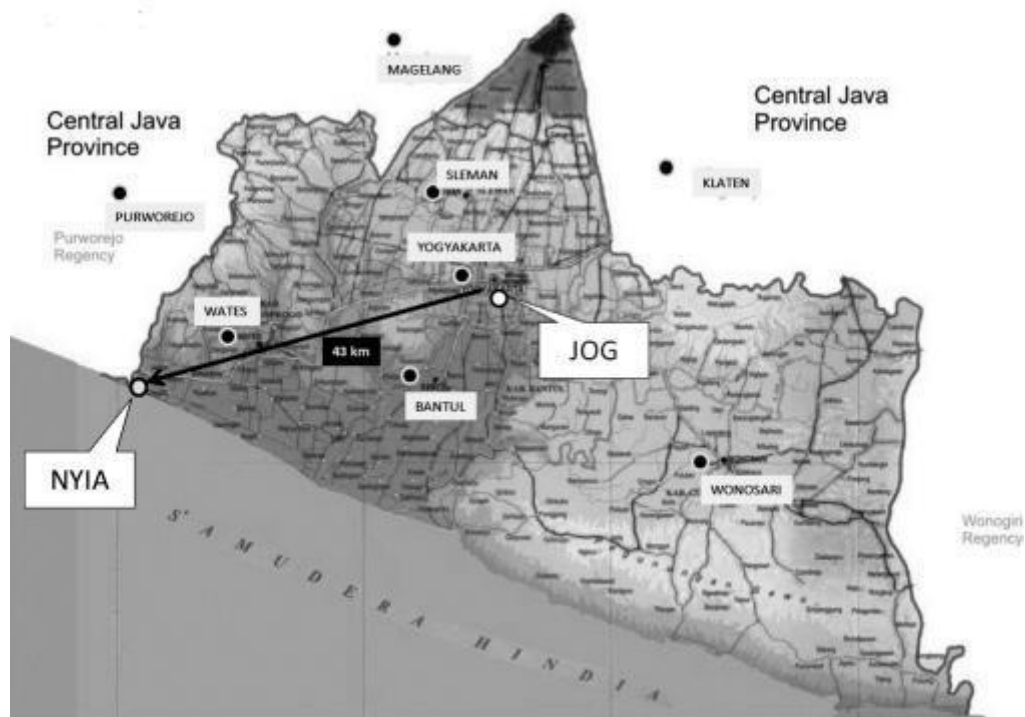


## BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 4.1 Deskripsi Objek Penelitian

Secara geografis Kabupaten Kulon Progo terletak pada bagian barat Provinsi DIY. Berbatasan dengan Kabupaten Bantul, Sleman, Purworejo, Magelang, dan Samudra Hindia di bagian Selatan. Memiliki luas wilayah 58.627,54 hektar terbagi menjadi 3 (tiga) topografi, yaitu: kawasan pesisir, perbukitan, dan pegunungan.<sup>88</sup> Dengan kepadatan penduduk mencapai 704 jiwa/km<sup>2</sup> tahun 2016. Sektor pertanian masih menjadi tumpuan perekonomian, meskipun kecenderungannya semakin menurun dari tahun ke tahun.<sup>89</sup> Hal ini menjelaskan bahwa lahan menjadi sektor penting bagi perekonomian masyarakat Kulon Progo.



**Gambar 4.1 Peta Lokasi Bandara NYIA**

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY

Bandara NYIA terletak pada 19 dusun meliputi 5 (lima) desa di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo, daerah tersebut sebagian

<sup>88</sup> BPS Kabupaten Kulon Progo, *Statistik Daerah Kabupaten Kulon Progo 2017*, hlm. 1-2.

<sup>89</sup> *Ibid*, hlm. 27.

besar merupakan kawasan pesisir. Desa-desa tersebut adalah kawasan pertanian yang subur dan produktif berdasarkan data BPS Kabupaten Kulon Progo 2017.<sup>90</sup>

**Tabel 4.1 Luas Lahan Pembangunan Bandara NYIA**

No.	Nama Desa	Luas (m <sup>3</sup> )	Presentase (%)
1.	Glagah	3.162.725	51,2
2.	Palihan	1.871.719	29,3
3.	Sindutan	610.649	9,5
4.	Jangkar	472.080	7,2
5.	Kebonrejo	298.300	4,2
Jumlah		6.415.473 (641 Ha)	

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY

Luas lahan tersebut setara dengan lima hingga enam kali luas Bandara Adisudjipto, sedangkan 300 hektarnya merupakan lahan pertanian produktif dan terbagi pada 4,400 bidang. Dengan warga yang terkena dampak kurang lebih 2,700 KK.

Terdapat beberapa poin yang menjadi kelayakan pesisir Kulon Progo untuk dijadikan bandara:

- a. Tidak ada bentang alam yang menjadi penghalang untuk pengembangan bandara, sehingga ideal sesuai dengan persyaratan operasi dan keselamatan penerbangan
- b. Pemanfaatan lahan didominasi oleh pertanian pantai non-irigasi, hunian petani, penggarap lahan dengan kerapatan jarang, serta fasilitas penunjang pariwisata pantai.
- c. Status kepemilikan lahan di kawasan pesisir Kab. Kulon Progo adalah lahan Paku Alam Ground (PAG)
- d. Pembangunan bandara diperkirakan akan dapat meminimalisir dampak negatif lingkungan terkait dengan relokasi penduduk, dan sedikitnya rekonstruksi bangunan/fasilitas lain yang perlu dipindahkan.

<sup>90</sup> BPS Kulon Progo, *Kecamatan Temon Dalam Angka 2017*.

- e. Dampak kebisingan akibat pengoperasian bandara terhadap pemukiman diperkirakan terminimalisir karena lokasi pemukiman kerapatan sedang sampai padat relatif jauh dari lahan sepanjang pesisir pantai.
- f. Wilayah pantai Kulon Progo bukan merupakan daerah bahaya bencana alam (erupsi merapi, sesar gempa).<sup>91</sup>

Pemilihan lokasi bandara di Kulon Progo juga berdasarkan alasan upaya pemerataan pendapatan daerah. Mengingat Kulon Progo menempati urutan ke empat di DIY sebagai dalam hal pendapatan daerah. Diharapkan dengan hadirnya bandara, akan turut meningkatkan pendapatan daerah selain dari sektor pertanian.

#### 4.1.1. Permasalahan Agraria di DIY

Keberadaan tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground (SG-PAG) di wilayah DIY merupakan gambaran bahwa terdapat beberapa jenis kepemilikan tanah yang telah dikenal masyarakat. Tanah-tanah ini sebagian 'dipinjamkan' oleh Keraton (Sultan) dan Kadipaten (Pakualaman) kepada masyarakat. Sebagian lagi disewakan untuk kepentingan bisnis (perhotelan dan perkebunan) dan sebagian untuk kepentingan publik.<sup>92</sup> Tanah tersebut dibagi menjadi 2 macam; keprabon dan bukan keprabon. Keprabon adalah tanah yang menunjukkan status kerajaan. Tanah bukan keprabon adalah tanah yang dimiliki oleh Kasultanan dan Kadipaten sebagai kekayaan kerajaan. Menurut tradisi dalam hubungannya dengan tanah, maka raja adalah satu-satunya pemilik tanah dari seluruh wilayah kerajaan. Menurut Erman, tidak ada rakyat yang memiliki tanah, mereka hanya "*haggaduh*" milik raja. Hanya raja atau sultan yang berhak memberikan kepada mereka yang memerlukan tanah.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Data Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY

<sup>92</sup> Syafran, Konflik Pertanahan dalam Kebijakan Pertambangan Pasir Besi di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta, *Disertasi Doktorat* (Yogyakarta: Program Studi Kebijakan Universitas Gajah Mada, 2016), hlm. 7.

<sup>93</sup> Musleh Herry, *op. cit.*, hlm. 19.

Berawal ketika BPH Natakusuma (Pakualam) diberikan tanah kalungguhan oleh Pemerintah Kerajaan Inggris di sepanjang pesisir Kabupaten Kulon Progo pada 29 Juni 1812, sebagai penghargaan Gubernurnemen, atas bantuannya dalam suksesi di Kasultanan Ngayogyakarta.

Status hukum tanah yang berada pada Izin Penetapan Lokasi (IPL) pembangunan bandara terdiri dari tanah hak milik pribadi (SHM), tanah milik Pakualaman (dengan status HGB) dan tanah wakaf. Terdapat kurang lebih 18% dari total lahan calon bandara atau 1.602.988 m<sup>3</sup> (160,2 Ha) adalah tanah milik Kadipaten Pakualaman. Penggunaan lahan Pakualaman dimanfaatkan masyarakat selama rata-rata 20 tahun lebih, sebagai lahan pertanian yang hanya dapat diolah dan tidak memiliki hak untuk diperjual belikan.

Eksistensi Pakualaman Ground itu sendiri tidak dapat dipisahkan dari status Yogyakarta sebagai daerah istimewa yang memiliki landasan filosofis, historis, yuridis, sosio-psikologis dan akademis yang spesifik.<sup>94</sup> Wilayah DIY sebagai bagian integral dari Indonesia tidak lepas juga dari proses pelaksanaan redistribusi tanah objek *land reform*<sup>95</sup>. Namun, penerapan UUPA di DIY mengalami kendala baik secara yuridis maupun praktisnya.

Lahirnya amanat 5 September 1945 yang menyatakan bahwa Keraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman bergabung ke dalam NKRI. Kadipaten Pakualaman menjadi sebuah daerah bersifat istimewa, membantu pemerintah Indonesia dengan bentuk memberikan *abdi dalem* yang dimiliki Kadipaten Pakualaman untuk dijadikan sebagai pegawai

---

<sup>94</sup> Cornelis Lay, dkk., "Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta", *Monograph on Politics and Government*, Volume 2 (1), Tahun 2008, hlm. 10-24.

<sup>95</sup> *Land reform* berlaku di Indonesia sejak bergulirnya UU Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960.

pemerintah daerah.<sup>96</sup> Dengan hal ini maka DIY mematuhi segala bentuk kebijakan pemerintahan Indonesia.

Ditegaskan melalui UU Nomor 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Maka posisi DIY menjadi istimewa dengan tetap mengakui keberadaan Kasultanan dan Kadipaten, dan menjadikannya sebagai pemimpin daerah tanpa melalui Pilkada. Di samping terdapat 12 urusan lain (termasuk agraria) yang tertuang pada Pasal 4 (empat).<sup>97</sup>

Seiring dengan berlakunya UU Nomor 5 tahun 1960 tentang UUPA di seluruh Indonesia tak terkecuali di DIY, tercantum bahwa “hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara”.<sup>98</sup> Namun hingga kini eksistensi SG dan PAG masih diakui oleh sebagian besar masyarakat DIY. Sementara Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 33 tahun 1984, memutuskan bahwa UU Nomor 5 tahun 1960 tentang UUPA diberlakukan sepenuhnya untuk seluruh wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>99</sup> Keberadaan UU ini untuk menegaskan bahwa keberadaan tanah SG dan PAG pada tingkat nasional tidak diakui.

Bersamaan dengan Sultan HB X naik tahta tahun 1989, kebijakan pertanahan DIY mengalami titik krusialnya. Disahkannya UU nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK), dengan maksud keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus

---

<sup>96</sup> Soedasrisman Purwokoesoemo, *Kadipaten Pakualaman*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1985), hlm. 24-26.

<sup>97</sup> Undang-Undang RI Nomor 33 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta, Pasal 4, ayat (1).

<sup>98</sup> Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Keempat (A).

<sup>99</sup> Keputusan Presiden RI Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 1.

kewenangan istimewa.<sup>100</sup> Kewenangan yang dimaksud salah satunya ialah bidang Pertanahan. SG dan PAG adalah milik Kasultanan dan Pakualaman, dan mereka ingin mengelolanya secara mandiri sebagai basis ekonomi dan politik Keraton.<sup>101</sup> Perlu dipahami bahwa sistem yang dianut masih dalam bingkai NKRI, dan diharapkan tidak menghidupkan lagi sistem kerajaan. Pasca kebijakan tersebut, berbagai konflik agraria mulai santer terjadi di DIY.

Ditegaskan melalui Sabdatama<sup>102</sup> tahun 2012 dan 2015 yang pada intinya ialah melarang pihak ketiga, termasuk pejabat pemerintahan untuk ikut mencampuri urusan keistimewaan DIY. Mataram adalah negeri merdeka dan memiliki tata hukum dan tata pemerintahan sendiri, tidak ada seorang pun boleh melebihi kewenangan keraton (Raja). Hal ini yang kemudian menjadi dasar keleluasaan pemerintah DIY melakukan inventarisasi pada tanah SG dan PAG untuk kemudian dimanfaatkan sebesar-besarnya. Kus Antoro seorang peneliti keistimewaan DIY mengungkapkan permasalahan UUK terdapat di ranah substansi dan implementasi. Perbedaan dua subjek hukum Kasultanan hari ini dan dulu (HB IX dan HB X) juga memiliki andil besar.<sup>103</sup> Berbagai konflik agraria turut mewarnai upaya pemerintah DIY dalam melakukan klaim maupun pengambil-alihan. Namun konflik lahan di DIY masih dikategorikan sebagai 'potensi' konflik, karena belum menimbulkan korban jiwa, perusakan dan mengganggu jalannya pemerintahan.<sup>104</sup>

Berdasarkan pernyataan tersebut, menandakan bahwa tidak ada upaya serius dari pemerintah untuk menyelesaikan konflik agraria, baik struktural maupun per kasusnya. Maraknya konflik tanah di jogja akibat

---

<sup>100</sup> Undang-Undang RI Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 1, ayat (2).

<sup>101</sup> Bayu Dardias, "Urusan Tanah di DIY Seperti Nagara dalam Negara", dalam <http://www.tirto.id>, diakses pada tanggal 18 Oktober 2018.

<sup>102</sup> Baik Sabdatama dan Sabdaraja pada intinya merupakan perkataan raja, baik yang ditujukan ke internal keraton maupun pihak yang berada di eksternal keraton.

<sup>103</sup> FGD dengan Akademisi di Magister Administrasi UGM, pada 18 September 2018.

<sup>104</sup> Wawancara dengan Monica di Kantor Kesbangpol DIY, pada tanggal 3 Oktober 2018.

dari UU keistimewaan, tumpang tindih kebijakan.<sup>105</sup> Negara bertindak sebagai agen ganda, yakni mengakui kewenangannya dalam mengatur tanah di DIY, tetapi juga mengakui kewenangan kerajaan dalam mengatur tanah.

Ambiguitasnya terletak pada multi-interpretasi terhadap pemaknaan “hak asal-usul” maupun “sertifikasi hak milik” dalam dualisme hukum agraria di Yogyakarta. Ambivalensi dilihat dari ketidakjelasan posisi pemerintah dan kraton dalam sistem regulasi tanah di Yogyakarta.<sup>106</sup> Terjadi dualisme kebijakan hukum tanah di DIY, di satu sisi mengacu pada pemberlakuan *Rijksblad* Kasultanan Yogyakarta nomor 16 tahun 1918 dan *Rijksblad* Pakualaman nomor 18 tahun 1918, namun di sisi lain mengacu pada pemberlakuan UUPA nomor 5 tahun 1960.

Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman menjadi satu-satunya institusi aristokrasi penerima kewenangan besar dari pemerintah pusat dalam urusan pemerintahan hingga tanah. Dikhawatirkan yang terjadi di DIY ini turut memotivasi bekas swapraja lainnya, ingin seperti DIY.

#### **4.1.2. Konflik Pembangunan Bandara NYIA**

Sejak tahun 1964 Bandara Adisucipto milik TNI AU turut melayani penerbangan sipil seiring dengan kebutuhan penerbangan dari dan menuju DIY. Setiap tahun semakin bertambahnya jumlah penumpang seiring dengan visi dan misi DIY sebagai daerah tujuan utama wisata, seperti yang diungkapkan oleh Didik “karena DIY merupakan kota tujuan wisata-pendidikan-budaya, hal itu tidak akan berkembang jika tidak didukung oleh infrastruktur bandara baru.”<sup>107</sup>

Adapun daya tampung Bandara Adisutjipto adalah 1.5 juta penumpang, bahkan per 2014 mencapai 6.2 juta penumpang. Kapasitas

---

<sup>105</sup> Wawancara dengan Wahyu di Dinas pertanahan dan tata ruang DIY, pada 19 September 2018.

<sup>106</sup> Wasisto Raharjo Jati, *op. cit.*, hlm. 36.

<sup>107</sup> Wawancara dengan Asisten Keistimewaan DIY di Komplek Kantor Gubernur DIY, pada 25 September 2018.

area parkir pesawat hanya mampu menampung 8 apron. Serta menurunnya nilai kepuasan pelanggan dari 3.87 di tahun 2011 menjadi 3.53 di tahun 2012,<sup>108</sup> hal ini berdampak pada menurunnya citra Yogyakarta secara keseluruhan. “Bandara Adi Sucipto sudah maksimal dan tidak bisa dikembangkan lagi, terutama landasan pacu yang kecil membuat pesawat-pesawat besar tidak bisa melewatinya”.<sup>109</sup> *Overcapacity*-nya bandara tersebut kemudian oleh pemerintah digunakan untuk melegitimasi kebijakan pembangunan bandara baru.

Argumen tentang keterbatasan area di bandara Adi Sucipto disanggah oleh LBH sebagai pihak pertama yang mendampingi warga kontra. Membantah pernyataan bahwa bandara Adi Sucipto sudah tidak bisa dikembangkan lagi. Dalam petikan wawancara, Satrio mengatakan bahwa bandara Adi Sucipto masih dapat dikembangkan lagi. Program kerjasama yang telah berjalan untuk mengintegrasikan dengan bandara Adi Sumarmo (Solo) yang berjarak 50 km, juga menjadi alasan tidak perlunya membangun bandara baru.<sup>110</sup> Sikap LBH Yogyakarta sendiri sejak awal memang menolak pembangunan bandara di Kulon Progo, di samping menjadi pendamping proses hukum warga terdampak. Penyebab penolakan tersebut ialah karena terlanggarnya beberapa aturan seputar lingkungan dan tata ruang. Dari uraian di atas, tergambar dua narasi yang berbeda dan saling berkontestasi terkait pembangunan bandara baru. Yakni narasi pemerintah terkait kebutuhan bandara baru melawan narasi masih ketercukupannya kapasitas bandara saat ini.

Bandara NYIA digagas oleh Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhono yang dituangkan dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Presiden Joko Widodo melanjutkan pembangunan proyek tersebut dan menetapkannya dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

---

<sup>108</sup> Arif Haryanto, “Babak Baru Bandara Internasional Yogyakarta”, *Angkasa Pura Magazine*, edisi Januari-Februari, Tahun 2017, hlm. 18.

<sup>109</sup> Wawancara dengan Hani di Kantor Bappeda DIY, pada 20 September 2018.

<sup>110</sup> Wawancara dengan Satrio di Kantor LBH Jogja, pada 19 September 2018.

Sesuai janji kampanyenya meningkatkan konektivitas transportasi dan ketahanan pangan, maka pemerintah bersikukuh mendukung penuh pembangunan ini.

Diawali dengan MoU antara PT AP I dengan Gubernur DIY di balai kepatihan tanggal 11 Mei 2011. Menyepakati perlu adanya studi kelayakan pembangunan bandara baru yang nantinya menggantikan bandara adisucipto. Kendati mengalami penundaan beberapa kali, namun kini bandara ditargetkan beroperasi secara terbatas pada April 2019.

Pembangunan bandara NYIA ditujukan untuk:

- a. Memberikan pelayanan baik penumpang dan barang di bagian selatan Jawa Tengah dan Jawa Timur.
- b. Pemenuhan kebutuhan operasional penerbangan dan pelayanan bandar udara yang terus berkembangnya lalu lintas angkutan udara dan prakiraan permintaan jasa angkutan udara.
- c. Menyediakan pintu gerbang masuk dari angkutan udara yang berkelas internasional bagi wilayah yogyakarta dan sekitarnya.

Tanggal 5 Maret 2012 selesainya *Feasibility Study* (FS) oleh Pusat Studi Transportasi dan Logistik (Pustral) UGM yang bekerjasama dengan Grama Vikash Kendra (GVK) selaku investor. Dan menyimpulkan bahwa lokasi di Kecamatan Temon merupakan alternatif lokasi yang memperoleh penilaian tertinggi dibandingkan dengan tujuh titik lokasi lainnya, yaitu memenuhi ketersediaan lahan dan dampak sosial paling minim.

Pembangunan bandara NYIA disertai dengan pembangunan kota bandara (*airport city*) di sekitarnya. Kota bandara ini direncanakan dapat mengangkat derajat sosial dan ekonomi warga Kulon Progo. Memadukan kawasan logistik, industri, wisata dalam satu kawasan ekonomi terpadu.<sup>111</sup> Pembangunan beraneka ragam kawasan ekonomi baru tersebut diharapkan dapat menarik investor, membuka lapangan kerja, aglomerasi ekonomi, dan menyumbang Pendapatan Asli Daerah (PAD). Rancangan tersebut digunakan sebagai materi sosialisasi pembangunan bandara.

---

<sup>111</sup> Arif Haryanto, *loc. cit.*

Rencana pembangunan bandara dimulai tahun 2015 setelah proses pembebasan lahan, akhirnya mengalami beberapa kali penundaan akibat dari penolakan warga. Dan hingga dapat dimulai pada pertengahan tahun 2018. Bentuk perlawanan warga dilakukan melalui jalur hukum dan beragam aksi. Proses litigasi yang ditempuh warga adalah menggugat SK Gubernur DIY No. 68/kep/2015 tentang Izin Penetapan Lokasi (IPL). Sebelumnya gugatan warga telah menang di tingkat PTUN, namun kemudian pihak pemerintah mengajukan kasasi dan memenangkan gugatan. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah terus berupaya melanjutkan pembangunan Bandara NYIA. Gugatan warga tersebut ditengarai karena adanya indikasi kejanggalan dalam proses studi Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL).

Program pembangunan bandara yang dilaksanakan pada pemerintahan bupati Toyo Santoso Dipo diteruskan oleh Bupati Hasto Wardoyo melalui pembuatan beberapa regulasi. Melalui Perda Nomor 1 tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Kulon Progo tahun 2012-2032, menghendaki adanya jaringan transportasi udara berupa bandar udara. Pemkab juga mengartikulasikan pentingnya peningkatan investasi dan pariwisata bagi kesejahteraan warga dalam RPJMD Kulon Progo, salah satu misinya adalah mewujudkan kemandirian ekonomi daerah yang berbasis pada pertanian luas, industri, dan pariwisata yang berdaya saing sekaligus berkelanjutan. Meskipun lebih berfokus pada meningkatkan daya saing investasi dan pariwisata daerah.

Terlihat jelas bahwa Pemerintah Kulon Progo berusaha mengontruksi pembangunan bandara sebagai pemenuhan atas kepentingan publik. Bandara dikonstruksi memiliki dampak pada pengentasan kemiskinan dan mewujudkan kesejahteraan warga Kulon Progo karena dapat meningkatkan jumlah wisatawan sekaligus investasi. PT AP I sebagai pemrakarsa pembangunan membuat konstruksi makna semakin kokoh. Kemudian PT AP I berhasil mendapatkan dana investasi

sebesar US\$ 500 juta atau kurang lebih Rp 6.75 triliun dari investor GVK-India.

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) mengeluarkan hasil riset tentang adanya ancaman bencana gempa dan tsunami pada kawasan bandara NYIA. Berdasarkan hal ini Angkasa Pura pun mengindahkan himbauan tersebut dengan merancang bangunan yang teknologi tahan gempa dan tsunami. Sehingga bandara NYIA mampu menahan gempa berkekuatan hingga 8.8 SR dan tetap kokoh meski diterjang gelombang tsunami setinggi empat meter.<sup>112</sup> Temuan LIPI inilah yang juga semakin memberikan dukungan untuk aksi-aksi penolakan yang dilakukan oleh warga.

Gencarnya proyek pembangunan yang akan dilakukan Pemerintah, maka pada tanggal 14 Januari 2012 disahkan UU Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.<sup>113</sup> Dengan mengatasnamakan kepentingan umum, hak atas tanah dengan mudah dibebaskan. Berdasarkan wawancara dengan Supriyanta “Kasus bandara merupakan penerapan UU No. 2 tahun 2012, dan memerlukan pembebasan tanah sebanyak 600 hektar lebih, dan melibatkan ribuan warga”.<sup>114</sup>

Ketentuan lebih lanjut termuat dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum disahkan tanggal 7 Agustus 2012. Semakin memperkuat landasan hukum Pemerintah, dengan

---

<sup>112</sup> Dipna Videlia Putsanra, “Bandara Baru Yogyakarta NYIA Dipastikan Tahan Gempa dan Tsunami”, dalam <http://www.tirto.id>, diakses pada tanggal 18 Oktober 2018.

<sup>113</sup> Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 3.

<sup>114</sup> Wawancara dengan Supriyanta di Kanwil BPN DIY, pada 28 September 2018.

harapan mampu melancarkan proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur di Indonesia. Proses pembebasan tanah tidak jarang berujung konflik, pembangunan bandara NYIA adalah salah satunya.

Alasan konflik pembangunan bandara NYIA Kulon Progo menarik untuk diteliti:

- a. Resistensi masyarakat penolak bandara mampu bertahan, walaupun rumah dan lahan mereka sudah diratakan.
- b. DIY memiliki kebijakan agraria yang berbeda dengan daerah di Indonesia lainnya (dualisme hukum).
- c. Kondisi sosial dan budaya masyarakat DIY.
- d. Resolusi konflik yang sulit karena telah melibatkan banyak aktor.
- e. Kasus konflik agraria yang berpengaruh pada perlawanan konflik agraria di daerah lain.

## **4.2 Hasil Penelitian**

Bagian *pertama* tulisan akan menjelaskan konteks situasi dinamika konflik yang telah terjadi. Berdasarkan temuan-temuan peneliti melalui berbagai teknik pengumpulan data. Sedangkan pada bagian *kedua*, secara historis tulisan akan mengetengahkan upaya resolusi konflik yang telah dilakukan serta hambatannya.

### **4.2.1. Dinamika Konflik**

Setidaknya 6 (enam) tahun belakangan ini masyarakat di Kecamatan Temon pada khususnya dan di Kabupaten Kulon Progo pada umumnya mengalami pergolakan sosial. Pergolakan sosial yang terjadi membuat dinamika konflik dalam pembangunan bandara NYIA menjadi semakin menarik untuk dianalisa lebih jauh. Dalam menginterpretasi hasil temuan, peneliti mencoba memetakan 5 (lima) hal terkait konflik yang dapat membantu dalam menjelaskan apa saja yang akan diangkat dalam dinamika konflik tersebut. Kelima hal tersebut adalah latar belakang



Proses awal sosialisasi bahkan sudah terjadi aksi demonstrasi, blokir jalan, penyegelan balai desa, hingga bentrok dengan aparat. Meskipun diwarnai aksi perlawanan pada proses sosialisasi, tahapan-tahapan pengadaan tanah tetap diteruskan. Berdasarkan ungkapan AKP Heru bahwa “masyarakat yang kontra sejak awal tidak mau mengikuti ataupun menghadiri sosialisasi walaupun sudah dikirim undangan”.<sup>116</sup> Seperti pada proses konsultasi publik yang dilakukan oleh Tim pembangunan pada warga terdampak. Konsultasi publik yang bertujuan untuk mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum melalui proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan.<sup>117</sup> Pada tabel 4.2 berikut, merupakan data rekapitulasi hasil konsultasi publik di lima desa.

**Tabel 4.2 Rekapitulasi Pihak yang Berhak Hasil Konsultasi Publik**

No	Keterangan	Desa					Jumlah
		Jangkar	Sinduantan	Kebonrejo	Paliyan	Glagah	
1.	Undangan	223	267	288	761	1.064	<b>2.603</b>
2.	Kehadiran Peserta	221	265	286	745	1.024	<b>2.541</b>
3.	Tidak Hadir	2	2	2	16	40	<b>62</b>
4.	Tingkat Kehadiran Undangan (%)	99.10%	99.25%	99.31%	97.90%	96.24%	<b>97.62%</b>
5.	Warga Sepakat	219	261	278	669	807	<b>2.233</b>
6.	Tidak Sepakat/ Keberatan	2	4	8	76	217	<b>307</b>
7.	% Kesepakatan Warga (thd undangan hadir)	99.10%	98.49%	97.20%	89.80%	78.81%	<b>87.92%</b>
8.	% Kesepakatan Warga (thd seluruh jumlah undangan)	98.21%	97.75%	96.53%	87.91%	75.82%	<b>85.82%</b>

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY

Terlihat sebanyak 307 (13.7%) warga menyatakan ketidaksepakatan dirinya pada pembangunan bandara. Dalam petikan wawancara dengan Didik, disebutkan bahwa “respon Gubernur terkait

<sup>116</sup> Wawancara dengan AKP Heru di Polres Kulon Progo, pada 24 September 2018.

<sup>117</sup> Berdasarkan pengertian dalam Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

konflik lebih menganggap bahwa masyarakat belum paham, dan perlu adanya komunikasi lagi”.<sup>118</sup> Tidak sepakat dan keberatannya warga menurut Hani juga “karena kurangnya edukasi kepada ke masyarakat terkait hak dan kewajiban tentang kepentingan umum”.<sup>119</sup>

Ungkapan yang disampaikan narasumber di atas kemudian menjadi cara pemerintah berdialog dengan warga kontra. Bahwa terdapat lebih banyak warga yang telah sepakat terhadap pembangunan bandara. Kemudian pemerintah berupaya mengharapkan agar warga kontra berkorban untuk melepas hak atas tanahnya.

Tanggal 11 Mei 2015 sebanyak 43 orang yang tergabung dalam Wahana Tri Tunggal (WTT) mengajukan gugatan keberatan terhadap diterbitkannya surat keputusan Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015, tentang penetapan wilayah Kecamatan Temon sebagai wilayah yang akan dibangun bandara ke PTUN Yogyakarta. Dengan pertimbangan AMDAL, kebencanaan, dan sebagainya, maka melalui putusan pengadilan, menyatakan Batal Surat Keputusan Gubernur DIY tersebut tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY.<sup>120</sup> Pendapat Satrio turut menguatkan, bahwa:

Penerbitan IPL salah satunya adalah dokumen tentang lingkungan hidup, sesuai syarat amanat UU yang di dalamnya terdapat Amdal. Sebelum IPL harus ada dokumen lingkungan hidup. Bandara KP itu melompat, amdalnya tidak ada, Karena setiap aktivitas pembangunan terdapat dampak lingkungan hidup.<sup>121</sup>

Namun kemudian Gubernur mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA) terhadap pembatalan tersebut. Melalui putusan MA yang mengabulkan permohonan kasasi Gubernur DIY dan membatalkan putusan PTUN Yogyakarta sebelumnya.<sup>122</sup> Setelah putusan kasasi dikeluarkan, surat keputusan Gubernur Nomor 68/KEP/2015 tentang

---

<sup>118</sup> Wawancara dengan Asisten Keistimewaan DIY di Kantor Gubernur DIY, pada 25 September 2018.

<sup>119</sup> Wawancara dengan Hani di Kantor Bappeda DIY, pada 20 September 2018.

<sup>120</sup> Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 07/G/2015/PTUN.YK.

<sup>121</sup> Wawancara dengan Satrio di Kantor LBH Jogja, pada 19 September 2018.

<sup>122</sup> Keputusan Mahkamah Agung Nomor 456 K/TUN/2015.

penetapan wilayah Kecamatan Temon sebagai wilayah yang akan dibangun bandara kembali berkekuatan hukum.

Warga berencana mengajukan proses Peninjauan Kembali (PK), namun belum sampai didaftarkan, telah diterbitkan Peraturan Mahkamah (Perma) yang menyebutkan bahwa putusan kasasi merupakan putusan akhir yang tidak tersedia upaya hukum peninjauan kembali.<sup>123</sup> Berdasarkan hal tersebut, warga telah dinyatakan kalah dalam proses litigasi, sebab tidak ada upaya hukum lain yang dapat kembali diperjuangkan.

Walaupun menemui jalan buntu, upaya warga tidak berhenti sampai saat itu. Warga kemudian mengadukan ke Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dengan pengaduan bahwa, tindakan yang dilakukan Angkasa Pura, pemerintah dan kepolisian telah melanggar ketentuan. Hal ini dilakukan sebagai perjuangan lanjutan setelah gagal pada proses litigasi.

Pembangunan bandara yang direncanakan tahun 2015, namun sampai tahun 2017 pembangunan fisik belum dapat dimulai karena terkendala warga yang menolak. Walaupun jumlahnya kurang dari 10 persen dari total keseluruhan warga terdampak, namun suara mereka menjadi penting bagi proses resolusi konflik yang ditempuh.

Bertolak dari berbagai hal di atas, dapat disimpulkan bahwa latar belakang terjadinya konflik ialah perebutan sumber daya agraria (lahan) demi kepentingan yang berbeda. Hal ini tergambar dari upaya litigasi yang ditempuh masing-masing pihak maupun proses pengadaan tanah oleh Pemerintah. Dimana keduanya merupakan aturan hukum yang sama-sama diperjuangkan untuk nantinya sebagai dasar setiap tindakan selanjutnya.

---

<sup>123</sup> Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 19.

#### 4.2.1.2. Faktor Konflik

Berdasarkan temuan peneliti, faktor *pertama* yang menjadi penyebab konflik adalah tumpang tindih regulasi yang terjadi di DIY secara umum. Hal ini diungkapkan oleh Krisnawo selaku aktivis yang terlibat konflik tersebut, bahwa:

Kebijakan nasional pun mampu dipatahkan dengan kebijakan daerah. Kuatnya feodalisme di jogja. UUPA sebenarnya solusi, namun harus berhadapan dengan UU Keistimewaan Pertanahan DIY. Padahal masyarakat punya SHM, hal ini berimplikasi pada maraknya kasus konflik agraria di DIY.<sup>124</sup>

Keterangan narasumber di atas memiliki sinergi dengan yang disampaikan oleh Wahyu dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY. Bahwa “maraknya konflik tanah akibat dari tumpang tindih kebijakan nasional dengan UU Keistimewaan, yang mengakui terdapat berbagai jenis kepemilikan tanah di DIY”.<sup>125</sup>

Bertolak dari narasi yang diungkapkan narasumber di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi dari dualisme kebijakan pertanahan yang berbeda memunculkan landasan hukum yang rapuh. Sebagai salah buah hasilnya, pada kasus konflik agraria dalam pembangunan bandara NYIA juga terdapat klaim dari masyarakat terhadap tanah PAG. Sengketa tersebut turut mewarnai dinamika konflik, di samping konflik masyarakat dengan PT AP I dan Pemerintah.

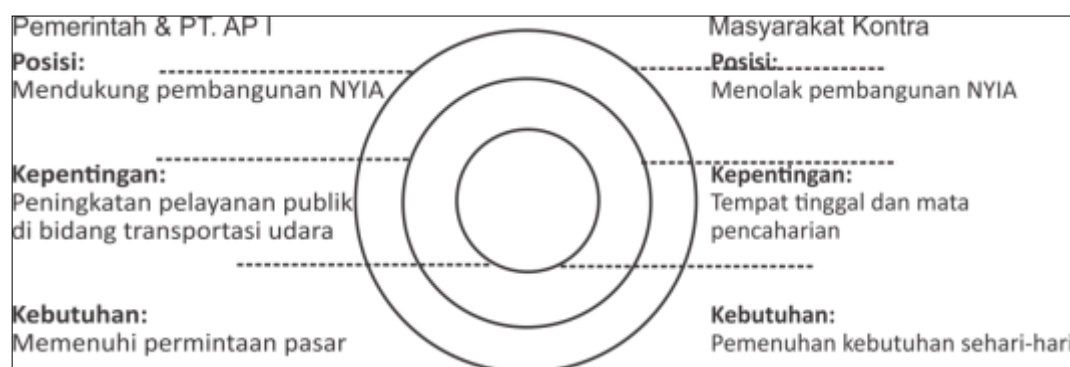
Secara khusus yang menjadi faktor *kedua* penyebab konflik adalah perbedaan kepentingan dan kebutuhan dari masing-masing pihak. Peneliti menggunakan analisis kupas bawang, yang merupakan salah satu alat untuk menganalisis posisi, kepentingan, maupun kebutuhan dari aktor konflik. Hasilnya dapat membantu pihak ketiga dalam menemukan titik terang dan menjadi dasar pembahasan selanjutnya. Dalam penelitian ini

---

<sup>124</sup> Wawancara dengan Krisnawo di Untidar Magelang, pada 17 September 2018.

<sup>125</sup> Sistem pertanahan dengan istilah Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) telah lama dianut oleh DIY. Di samping tanah Keprabon dan Dede Keprabon. Keprabon diperuntukan untuk simbol kerajaan, sedangkan Dede Keprabon digunakan oleh masyarakat atau institusi dengan serat Kekancingan. Dede Keprabon memiliki empat jenis, yaitu Anggaduh, Angango, Ngindung, serta Magersari.

terdapat dua analisis kupas bawang, yakni dari sisi pihak yang menolak pembangunan bandara yaitu para masyarakat terdampak pembangunan khususnya petani, dan yang mendukung bandara yaitu PT Angkasa Pura I bersama Pemerintah.



**Gambar 4.3 Analisis Kupas Bawang**

Sumber: Olahan Peneliti, 2018

Gambar di atas menunjukkan secara ringkas alasan PT Angkasa Pura I dan Pemerintah dalam upayanya membangun bandara, hal ini berkaitan dengan kebutuhan utama transportasi udara. Namun warga kontra memiliki pandangan berbeda, dimana mereka menolak bandara dikarenakan pembangunan harus menggusur rumah dan lahan mata pencaharian mereka yang juga dimanfaatkan untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari.

Sedangkan teori kebutuhan manusia ternyata juga merupakan salah satu teori yang digunakan oleh pihak yang mendukung bandara. Hal ini terlihat dari hasil wawancara yang dinyatakan oleh Pemerintah ialah membangun bandara baru, sesuai dengan pernyataan Didik Purwadi:

Karena DIY merupakan kota tujuan wisata-pendidikan-budaya, hal itu tidak akan berkembang jika tidak didukung oleh infrastruktur bandara, bandara adisucipto sekarang tidak muat. Pembukaan maskapai baru di jogja tidak bisa.<sup>126</sup>

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Hani, yang menyebut:

Pembangunan bandara NYIA merupakan pemenuhan kebutuhan penerbangan bagi wilayah DIY dan Jateng bagian selatan. Karena bandara Adi Sucipto sudah maksimal dan tidak bisa dikembangkan

<sup>126</sup> Wawancara dengan Asisten Keistimewaan DIY di Komplek Kantor Gubernur DIY, pada 25 September 2018.

lagi, terutama landasan pacu yang kecil membuat pesawat-pesawat besar tidak bisa melewati.<sup>127</sup>

Ungkapan yang disampaikan oleh para narasumber di atas, menggambarkan bahwa kepentingan mendasar PT AP I dan Pemerintah ialah terselenggaranya pelayanan publik yang memadai di bidang transportasi udara. Pembangunan bandara baru diperlukan mengingat *overcapacity* bandara Adi Sucipto baik pada terminal bandara, apron pesawat, hingga landasan pacu.

Sedangkan kebutuhan dari PT AP I dan Pemerintah yaitu memenuhi permintaan pasar, terkait akan penerbangan menuju dan dari DIY sangat tinggi. Terlihat dari pernyataan Hani di atas bahwa saat ini kapasitas bandara adi Sucipto sudah tidak mampu mengakomodasi jumlah penumpang maupun penerbangan. Lebih lanjut, Hani menyebut bahwa “bandara baru untuk mengatasi permasalahan yang cukup krusial. Adi Sucipto ketika *crowded* untuk duduk saja tidak bisa, bahkan ketika digunakan latihan TNI AU, menunggunya terlalu lama sekali”.<sup>128</sup>

Posisi yg dinyatakan oleh warga ialah menolak bandara baru. Hal ini diungkapkan oleh warga yang tetap menolak dikarenakan pembangunan akan menggusur rumah warga serta lahan persawahan yang menjadi sumber utama penghasilan.

Kepentingan warga menolak yaitu terkait mata pencaharian dan tempat tinggal. Bagi petani memiliki lahan guna mata pencaharian sama halnya dengan warisan yang dapat diberikan kepada keturunan mereka. Hal yang sama juga berlaku untuk faktor tempat tinggal. Mengingat mereka membangun rumah tersebut dianggap menggunakan seluruh jiwa dan sangat nyaman. Dua faktor ini menjadi sangat penting mengingat faktor tersebut merupakan bagian dari kebutuhan primer manusia.

Kebutuhan ialah pemenuhan kebutuhan sehari-hari. Hal ini dinyatakan oleh Hasil wawancara dengan Satono dari unsur Satpol PP juga menyimpulkan bahwa:

---

<sup>127</sup> Wawancara dengan Hani di Kantor Bappeda DIY, pada 20 September 2018.

<sup>128</sup> *Ibid.*

Penolakan dari masyarakat sangat realistis, baik secara ekonomis dan sosial. Ekonomis penghasilan sudah berkecukupan, karena mata pencaharian. Secara sosial, kehidupan sudah damai dan tentram. Bukan karena mereka membangkang pada negara, pertimbangannya kehidupan mereka sudah tentram, jika diusik siapapun orangnya mereka akan tetap melawan.<sup>129</sup>

Jika melihat hasil wawancara di atas, dapat dikatakan bahwa dasar kebutuhan manusia yang menjadi dasar penolakan warga terhadap pembangunan bandara ialah pekerjaan dan tempat tinggal. Kedua faktor ini merupakan kebutuhan primer warga terdampak.

Berdasarkan dua analisis kupas bawang antara PT AP I bersama Pemerintah dengan masyarakat petani maka dapat dikatakan bahwa setiap pihak membuat sebuah alur cerita yang jelas. Mulai dari PT AP I memilih membangun bandara baru guna mewujudkan terselenggaranya pelayanan publik memadai, yang berujung pada pemenuhan permintaan pasar penerbangan menuju dan dari DIY. Hingga warga berusaha menolak pembangunan bandara guna mempertahankan tanah miliknya untuk tempat tinggal dan mata pencaharian, dengan tujuan tetap terjaminnya pemenuhan kehidupan sehari-hari. Benturan pandangan terkait pemenuhan kebutuhan masing-masing aktor yang terlibat menjadi penyebab konflik agraria dalam pembangunan bandara NYIA.

Kedua faktor tersebut yakni regulasi serta perbedaan kepentingan dan kebutuhan setiap pihak, pada akhirnya menjadi konflik yang sulit untuk ditemukan resolusinya. Bahkan konflik ini semakin kompleks ketika aktor yang terlibat konflik berjumlah banyak.

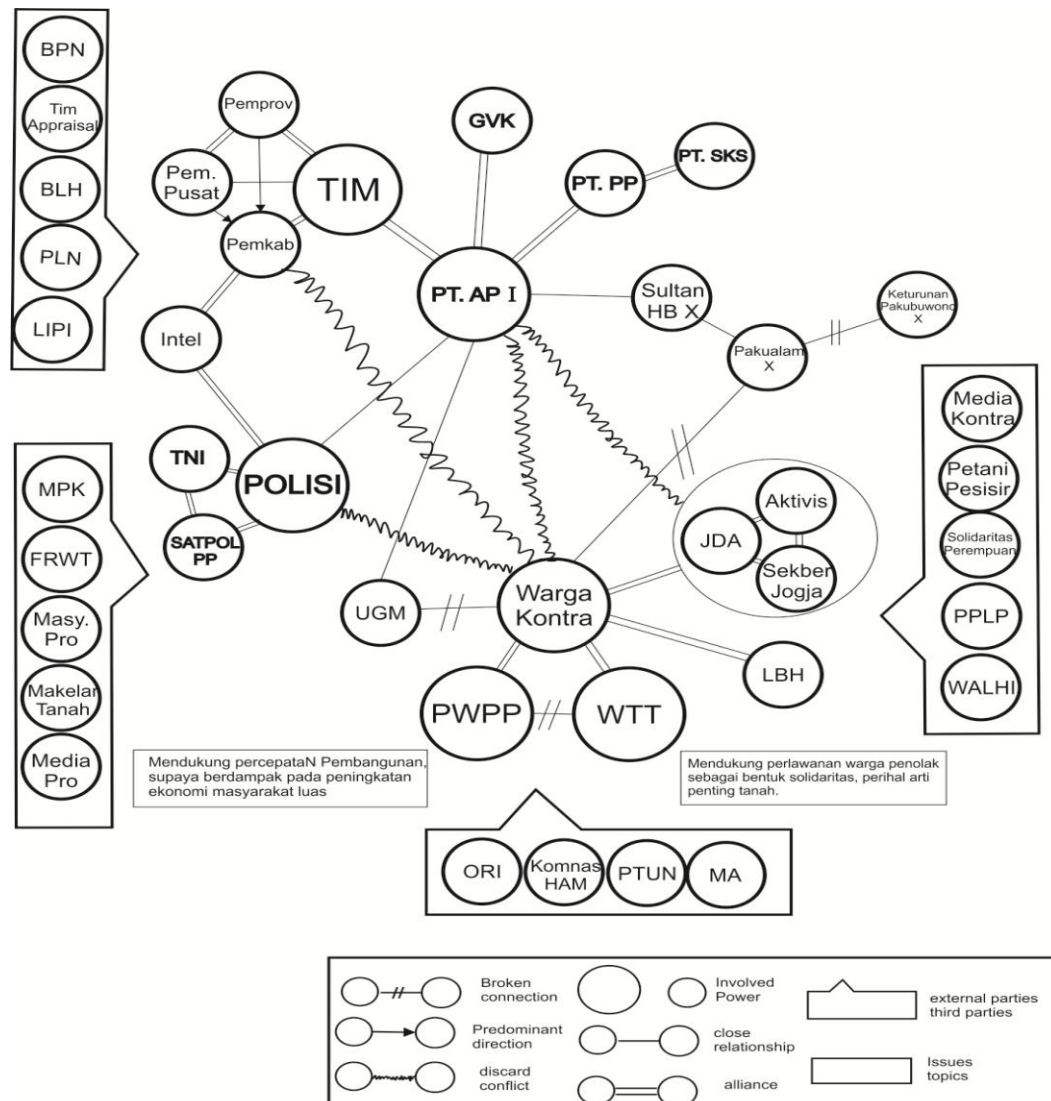
#### **4.2.1.3. Aktor Konflik**

Peneliti mengidentifikasi setidaknya terdapat 42 aktor yang terlibat dalam konflik pembangunan bandara NYIA ini. Terdiri dari 5 (lima) aktor utama konflik, 18 aktor terlibat langsung, dan terdapat sebanyak 19 aktor pihak ketiga atau eksternal yang turut menambah kompleksitas konflik. Di samping 4 (empat) aktor merupakan pihak yang mengupayakan terjadinya

---

<sup>129</sup> FGD dengan Jajaran Pemerintah Kabupaten di Kantor Bappeda Kulon Progo, pada 4 Oktober 2018.

perdamaian. Dalam memudahkan menganalisis aktor konflik pada kasus ini, peneliti menyajikan peta konflik (*conflict mapping*) pada gambar 4.4 berikut.



**Gambar 4.4 Peta Konflik Pembangunan Bandara NYIA**

Sumber: Olahan Peneliti, 2018

a. Media Pro vs Media Kontra

Berdasarkan temuan peneliti di lapangan, pada awal bergulirnya rencana pembangunan bandara di Kecamatan Temon sudah dihadapkan pada sebagian besar masyarakat yang kontra. Namun suara masyarakat kontra semakin menurun, bahkan organisasi gerakan WTT yang sebelumnya menolak bandara tanpa syarat, berubah haluan menjadi

mendukung bandara dengan syarat. Sehingga membuat warga kecewa dengan tokoh pemimpin organisasi WTT, dan akhirnya membubarkan diri. Kemudian terbentuklah Perhimpunan Warga Penolak Penggusuran Kulon Progo (PWPP-KP) yang bersikeras untuk menolak pembebasan lahan tanpa syarat. Hal ini tidak terjadi begitu saja, pemerintah kabupaten melalui berbagai cara telah berusaha untuk mempengaruhi suara warga kontra sehingga berbalik mendukung pembangunan bandara.

Hal tersebut pernah disampaikan oleh AKP Heru, bahwa “warga Kulon Progo hampir seluruhnya mendukung bandara, sosialisasi dari pemerintah melalui elektronik maupun cetak dianggap sukses”.<sup>130</sup> Bahkan melalui surat kabar X, merupakan salah satu yang utama dalam menggiring opini masyarakat tentang pembangunan bandara NYIA. Sebagai surat kabar yang paling populer pada masyarakat DIY, hingga mampu menjangkau berbagai lapisan masyarakat. Dikuatkan oleh pendapat Kamil yang menyebut bahwa:

Media dalam konteks pemberitaan konflik agraria, terutama dalam kasus pembangunan NYIA, sangat tendensius. Bahkan terasa, pada pemberitaan tertentu sudah terlalu lugas, dalam artian mereka menyokong NYIA sepenuhnya, dan gagal mengungkap sisi gelap pembangunan bandara.<sup>131</sup>

Pemberitaan yang dimaksud adalah tentang kebaikan-kebaikan jika bandara NYIA sudah dibangun. Valentina kemudian melanjutkan, “media Indonesia harus bisa membuat ‘*agenda setting*’ untuk mengabarkan isu penting kepada publik. Kalaupun media arus utama tidak bisa diharapkan untuk hal tersebut, ia mendorong media alternatif untuk berbuat demikian”.<sup>132</sup> Hal sebaliknya telah dilakukan oleh media-media yang berorientasi pada masyarakat terdampak, mereka mampu mendapatkan bantuan solidaritas kepada warga dari aktivis secara luas.

Bertolak dari narasi yang diekspresikan oleh narasumber di atas, aktor media pro dan kontra turut serta mempengaruhi persepsi

<sup>130</sup> Wawancara dengan AKP Heru di Polres Kulon Progo, pada 24 September 2018.

<sup>131</sup> FGD dengan Kamil di Fakultas Teknik UNY, pada 21 September 2018.

<sup>132</sup> *Ibid.*

masyarakat luas sebagai pihak ketiga dalam merespon konflik bandara. Respon ini kemudian menjadi dasar setiap tindakan mereka dalam keterlibatannya dalam konflik ini. Sebut saja aksi-aksi solidaritas yang dilakukan berbagai aktivis dalam dan luar negeri kepada masyarakat kontra, yang nantinya menjadi dukungan moril hingga semakin kuatnya penolakan yang dilakukan. Peran media juga turut mewarnai dinamika konflik yang terjadi, maka langkah selanjutnya untuk melibatkan media dalam upaya perdamaian menjadi penting.

b. Fenomena Perempuan Melawan

Konflik menyeru ke pemberitaan nasional juga karena terkait perlawanan yang dilakukan oleh sebagian besar kaum perempuan dalam bentuk foto maupun video yang beredar. Murniati berpendapat bahwa “konflik agraria di manapun perempuan selalu berada di barisan depan, karena falsafah tanah, air dan pertanian adalah falsafah feminis, ketika sosialisasi pasti mengabaikan perempuan”.<sup>133</sup> Hal serupa juga disampaikan oleh Khoerun yang menyebut “saat penggusuran, yang menghadang mengejek dan mencaci maki aparat itu perempuan, bahkan untuk berani berhadapan fisik itu perempuan”.<sup>134</sup>

Namun hal berbeda datang dari AKP Heru, yang mengatakan bahwa “aksi perempuan melawan ditandingi, didekati, dibujuk oleh polwan. Peran Polwan sebagai negosiator”.<sup>135</sup> Damar juga mengutarakan bahwa “partisipasi publik figur, gerakan perempuan, gerakan lingkungan, dan perempuan melawan yaitu sebagai *branding*”.<sup>136</sup> Dilengkapi oleh Muslihudin bahwa “perempuan melawan sebagai siasat atau trik penolakan termasuk pasang bendera merah putih itu hanya sebagai fungsi penolakan saja”.<sup>137</sup>

<sup>133</sup> FGD dengan Aktivis di Pendopo SPI, pada 10 September 2018.

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> Wawancara dengan AKP Heru di Polres Kulon Progo, pada 24 September 2018.

<sup>136</sup> Wawancara dengan Damar di Fisipol UGM, pada 5 September 2018.

<sup>137</sup> Wawancara dengan Muslihudin di Kantor Desa Palihan, pada 24 September 2018.

Berangkat dari penuturan narasumber di atas peneliti mengimplikasikan bahwa perlawanan yang dilakukan menggambarkan ikatan yang sangat erat antara warga dengan tanahnya. Hal ini terutama dipengaruhi oleh sosio-kultur masyarakat Jawa. Dimana terdapat berbagai proses ritual (*slametan*) yang sangat sering diadakan pada setiap kesempatan.<sup>138</sup> Berbagai kegiatan tersebut tentu tidak pernah absen untuk melibatkan kaum perempuan, hal ini yang menjadi dasar kuatnya keterikatan perempuan terhadap lahannya.

Belum lagi tanah yang digarap merupakan lahan pertanian pesisir, warga merasa telah berupaya keras menyulap menjadi lahan pertanian yang subur. Hal ini tentu membuat penyatuan mereka dengan tanah sangat sulit dilepaskan. Menjadi begitu kompleks jika terdapat wasiat untuk tidak pernah menjual tanah.

*Branding* feminisme yang dilakukan pers dalam menggambarkan konflik merupakan bentuk untuk meraih simpati masyarakat luas. Perempuan melawan menggambarkan keberanian penolakan terhadap pembangunan bandara, juga upaya untuk menghentikan eksekusi rumah yang notabene dilakukan oleh laki-laki. Sebagai hasilnya, berbagai kalangan aktivis di Indonesia bahkan luar negeri telah menyerukan dukungannya.

#### c. Aktivis dan Mahasiswa

Aktor ini memiliki peran penting dan strategis dalam dinamika konflik yang terjadi. Berdasarkan data yang diperoleh, setidaknya pada tahun awal aktivis serta mahasiswa telah menjadi pihak ketiga dalam konflik. Namun seiring berjalannya waktu, keterlibatan langsung aktivis dan mahasiswa turut menambah kompleksitas konflik. Hal itu terlihat dalam setiap aksi yang dilakukan, aktivis serta mahasiswa berada satu barisan dengan warga kontra. AKP Heru menyebut bahwa:

---

<sup>138</sup> Berbagai kegiatan kebudayaan maupun keagamaan telah melekatkan erat hubungan warga dengan tanahnya. Sebut saja; sedekah laut, *nyadran*, *suro*, memasang pondasi hingga atap rumah, dan sebagainya.

Kelompok mahasiswa membantu perjuangan penolakan para masyarakat, mereka berasal dari gabungan kampus yang ada di Jogja. Mahasiswanya berganti-ganti, dan keberadaan mahasiswa menghalangi proses pembangunan proyek bandara.<sup>139</sup>

Membenarkan tindakan yang dilakukan, hal serupa diungkapkan oleh Krisnawo, yang menyebut bahwa aktivis merupakan solidaritas bukan provokator, saling membantu. Dukungan dana bantuan, menguatkan mereka dari barisan aparat, diskriminasi, alat berat, dan lainnya.<sup>140</sup>

Peran mereka dalam setiap pendampingan gugatan, dialog, negosiasi, hingga aksi penggalangan bantuan atau solidaritas menjadi bagian penting dalam upaya resolusi konflik ini. Bagi para aktivis yang membantu perlawanan warga, termasuk Adi menyebut:

Kasus Kulon Progo sangat menarik, memberi kami semangat baru untuk selalu memperjuangkan itu. Meskipun lahan dan rumah habis, tapi kemudian mereka tetap memperjuangkan hak mereka, dari 2012 hingga hari ini mereka tetap mempertahankan.<sup>141</sup>

Ungkapan berbeda terkait peran aktivis dan mahasiswa ditunjukkan oleh Pemerintah serta kelompok warga yang mendukung pembangunan bandara. Menurut Panti selaku staf kantor desa Glagah berpendapat bahwa:

Kelompok mahasiswa dan aktivis cenderung memperkeruh suasana, yang awalnya warga tidak anarkis, kemudian berubah menyerang aparat. Yang awalnya sudah mau berdamai, kemudian menjadi kontra kembali. Kelompok mahasiswa turut mempengaruhi perubahan sikap masyarakat.<sup>142</sup>

Senada dengan pendapat tersebut, kemudian Satono dari unsur Satpol PP berpendapat bahwa:

Warga semata-mata ingin mempertahankan hidup, ditambah dukungan dan pengaruh dari para aktivis mahasiswa, sehingga menghasilkan perlawanan yang sedemikian rupa. Sebenarnya

---

<sup>139</sup> Wawancara dengan AKP Heru di Polres Kulon Progo, pada 24 September 2018.

<sup>140</sup> Wawancara dengan Krisnawo di Untidar Magelang, pada 17 September 2018.

<sup>141</sup> FGD dengan Aktivis di Pendopo SPI, pada 10 September 2018.

<sup>142</sup> Wawancara dengan Perangkat Desa di Kantor desa Glagah, pada 28 September 2018.

bukan tipikal budaya masyarakat jogjakarta, tetapi diajari oleh para mahasiswa.<sup>143</sup>

Ungkapan yang disampaikan para narasumber di atas menggambarkan bahwa dasar keterlibatan aktivis dan mahasiswa merupakan bentuk kepedulian terhadap fenomena konflik yang terjadi. Di samping untuk berusaha menyeimbangkan kekuatan, mengingat tipe konflik adalah vertikal dan masyarakat berada pada posisi yang rendah. Peran penting sekaligus strategis tergambar dari posisinya yang mampu menjadi pendamping masyarakat kontra, bahkan dari awal hingga hampir akhir konflik. Hal yang tidak bisa dilakukan oleh Pemerintah dan aparat sekalipun, terutama dalam pendekatan kepada masyarakat.

#### **4.2.1.4. Eskalasi dan De-eskalasi Konflik**

Tahun 2012 merupakan rentang waktu dimana pemerintah menyiapkan segala instrumen hukum bagi dasar pembangunan yang akan dilakukan. Di tahun tersebut juga disahkannya UUK yang nantinya menjadi salah satu akar permasalahan pertanahan di DIY. Menyikapi hal tersebut, di tahun ini juga warga terdampak mulai menunjukkan sikap penolakan tentang rencana pembangunan bandara. Aksi penolakan yang ditandai dengan turun di jalan merupakan eskalasi konflik pertama yang muncul.

Melihat eskalasi konflik selanjutnya, peneliti membaginya dalam tiga kategori. *Pertama*, eskalasi terkait proses hukum yang berjalan. Pada bulan Juni 2015 hingga April 2016, menjadi tahun penting berjalannya proses hukum di pengadilan yang ditempuh kedua pihak berkonflik. Dicabutnya IPL bandara menjadi titik kemenangan perjuangan warga kontra, namun hal tersebut tidak berlangsung lama. Melalui kasasi Gubernur menggugat, dan hasilnya mampu untuk membatalkan putusan PTUN sebelumnya. Hingga kemudian terbit peraturan MA (nantinya

---

<sup>143</sup> FGD dengan Jajaran Pemerintah Kabupaten di Kantor Bappeda Kulon Progo, pada 4 Oktober 2018.

menjadi pelopor kasus konflik agraria lain) yang membatasi gugatan warga di ranah hukum hanya sampai tingkat kasasi.

*Kedua*, terkait aksi perlawanan yang dilakukan warga. Sejumlah aksi penolakan telah dilakukan, diantaranya menyebarkan selebaran-selebaran penolakan, memasang spanduk, hingga demonstrasi ke kantor desa, kecamatan, hingga rumah dinas bupati, juga memblokir jalan nasional. Aksi penolakan memanas ketika terjadi penyegelan balai desa glagah dan berujung pada kriminalisasi empat anggota WTT. Bentrokan tidak bisa dihindari ketika petugas mulai mematok koordinat lahan bandara pada 6 februari 2015.

*Ketiga* yaitu terkait tindakan penggusuran paksa. Beberapa kali proses *land clearing* (pengosongan lahan) telah memaksa warga kontra dan aparat saling bentrok secara fisik. Tercatat pada tanggal 27 November 2017 dan 19 Juli 2018 eskalasi konflik mengalami puncaknya. Warga yang dari awal menolak menyerahkan tanahnya, hingga pada tanggal tersebut mereka harus mempertahankan dengan sepenuh kekuatan yang dimiliki.

Eskalasi konflik yang juga perlu menjadi perhatian selain ketiga kategori tersebut yaitu terkait pergolakan yang terjadi di tingkat masyarakat. Polarisasi sosial telah menjadi pergolakan di tengah masyarakat yang dulunya berdampingan. Antara masyarakat pro dan kontra, serta antara WTT dan PWPP-KP. Hal ini merujuk dari keterangan Haryono yang menuturkan terpecah-belahnya warga hingga jika ada orang asing masuk desa, entah itu siapa tidak pandang bulu maka dia akan dikentongi, jangankan diterima.<sup>144</sup>

De-eskalasi terjadi ketika tidak terdapat upaya pengosongan lahan dari pemerintah maupun PT Angkasa Pura I. Hingga proses penggusuran semua rumah selesai, perlawanan warga cenderung menurun. Hal ini terindikasi karena sudah tidak berdayanya warga menghadapi PT AP I dan Pemerintah.

---

<sup>144</sup> *Ibid.*

Dengan dalih penyelesaian ganti rugi telah dititipkan di Pengadilan (konsinyasi), PT AP I telah merasa mengantongi hak milik atas tanah dari warga kontra. Penggusuran yang menyita perhatian adalah pada 19 Juli 2018. Dimana di setiap rumah yang akan dikosongkan disiapkan empat truk untuk mengangkut barang dan termasuk hewan peliharaan warga. Dibantu oleh 80 relawan untuk mengangkut barang-barang. Total 22 rumah dan 1 gudang, dari total 33 bangunan yang akan dirobohkan.<sup>145</sup> Terdapat sekitar 700 personel dari sejumlah instansi yang mengamankan pengosongan lahan.<sup>146</sup>

Namun warga kontra tetap bertahan hingga saat hasil penelitian ini dihimpun (November 2018), meskipun rumah dan lahan pertanian telah diratakan. Berdasarkan hasil pengamatan, sekeliling kawasan bandara NYIA telah ditutup aksesnya menggunakan pagar besi, dan terdapat penjagaan, hanya ijin pekerjaan konstruksi yang diperbolehkan memiliki akses masuk.<sup>147</sup> Mereka mulai bermukim di luar area pembangunan bandara dan tinggal bersama sanak saudara, meskipun seringkali mengunjungi lahan mereka di dalam area pembangunan.

#### 4.2.1.5. Dampak

Dinamika konflik dan upaya penyelesaiannya telah menyisakan berbagai dampak yang berhasil peneliti rangkum. *Pertama*, kekhawatiran terjadinya kemiskinan pada warga terdampak. Hal ini disampaikan oleh Sofyan dalam petikan wawancara,

Awalnya kami tidak akan menyerahkan tanah hanya karena uang ganti rugi yang nantinya akan habis. Apalagi ditambah banyak cerita saudara dan tetangga kami yang uang ganti ruginya sudah habis.<sup>148</sup>

Muslihudin memberikan keterangan bahwa “bandara baik untuk umum, namun bagi yang terdampak tidak baik karena merasa dirugikan.

<sup>145</sup> Anonim, “AP Robohkan 23 rumah penolak bandara”, *Kedaulatan Rakyat*, 20 Juli 2018, hlm. 23.

<sup>146</sup> Anonim, “Pengosongan lanjut terus”, *Kompas*, 20 Juli 2018, hlm. 18.

<sup>147</sup> Observasi di lokasi pembangunan bandara NYIA, pada 4 September 2018.

<sup>148</sup> Wawancara dengan Sofyan di rumah kediaman, pada 22 Oktober 2018.

Petani dipaksa beralih profesi bahkan ada yang menganggur, jika tidak mendapatkan lahan untuk bertani lagi”.<sup>149</sup>

*Kedua* terjadinya konflik horizontal serta internal. Di samping konflik vertikal antara PT AP I dengan masyarakat kontra, terdapat juga konflik horizontal dan internal yang turut mewarnai isu ini. Salah satunya adalah konflik internal terkait ganti rugi yang diperoleh oleh Kadipaten Pakualam, hingga harus konsinyasi. Tanah terdampak pembangunan PAG luasnya 163 hektar, dengan nilai ganti rugi 701 miliar, dari total 4.1 triliun. Menerima gugatan dari Suwarsi dkk (keluarga Pakubuwono X, Kasultanan Surakarta).<sup>150</sup> Namun pada akhirnya pengadilan memenangkan pihak Pakualam.

Berdasarkan hasil temuan peneliti, konflik horizontal terjadi di kalangan masyarakat desa terdampak pada khususnya dan masyarakat Kulon Progo pada umumnya. Nur Wahid Satrio dari LBH menyebut konflik horizontal, hingga tingkatan keluarga, bahkan sampai ada putus persaudaraan.<sup>151</sup> Djaka Prasetya selaku Camat Temon menambahkan telah terjadi polarisasi warga antara yang pro dan kontra, hingga saat terdapat lelayu, belum tentu antar kelompok saling melayat, kenduri juga begitu.<sup>152</sup>

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, respon masyarakat dengan adanya pembangunan bandara telah memunculkan tiga kelompok, yakni:

a. Masyarakat Pro Bandara

Merupakan masyarakat yang setuju adanya pembangunan bandara dengan alasan mendukung kebijakan pemerintah. Dalam kegiatan sosialisasi, konsultasi publik, dan rangkaian tahapan hingga pembebasan lahan dan relokasi masyarakat mendukung sepenuhnya. Hal ini juga

---

<sup>149</sup> Wawancara dengan Muslihudin di Kantor Desa Palihan, pada 24 September 2018.

<sup>150</sup> Mawa Kresna, “Untung Pakualaman di Tengah Nasib Buntung Petani dari Proyek NYIA”, dalam <http://www.tirto.id>, diakses pada tanggal 18 Oktober 2018.

<sup>151</sup> Wawancara dengan Satrio di kantor LBH Jogja, pada 19 September 2018.

<sup>152</sup> Wawancara dengan Djaka Prasetya di Kantor Kecamatan Temon, pada 2 Oktober 2018.

berlaku bagi masyarakat Kabupaten Kulon Progo secara luas. Karena merasa adanya bandara akan meningkatkan perekonomiannya.

b. Masyarakat Pro Bersyarat

Setuju dengan adanya pembangunan bandara dengan beberapa syarat yang diajukan. Syarat ditujukan kepada PT AP I, syarat berkaitan dengan relokasi secara gratis, pemberian ganti rugi dan kompensasi yang sesuai dan adil atas tanah PAG yang selama berpuluh-puluh tahun sudah dikelola warga. Adanya jaminan pemberian lapangan pekerjaan bagi masyarakat yang kehilangan pekerjaan baik petani, penggarap lahan dan buruh tani.

c. Masyarakat Kontra Bandara

Merupakan warga yang tidak setuju dengan adanya pembangunan bandara baru. Tergabung dalam organisasi WTT dan PWPP-KP. Mereka berprinsip tidak akan menyerahkan tanahnya dan tidak menyikapi ganti rugi yang dikonsinyasi di Pengadilan.

Hasil wawancara dengan Panti dan perangkat desa Glagah, salah satu Dukuh menceritakan pergolakan yang terjadi, ketika dia yang pertama kali menyerahkan tanahnya, dia mendapat 'semprot' dari warga lainnya. Polarisasi masyarakat hingga dalam hal kegiatan keagamaan dan kemasyarakatan seperti qurban idhul adha, warga kontra cenderung menyendiri.<sup>153</sup> Menyikapi hal ini, Hani menyatakan bahwa terdapat pula warga yang mendukung bandara dan hal itu tidak bisa dipandang sebelah mata saja.<sup>154</sup> Semakin terdesaknya warga kontra, mereka terpaksa dihadapkan pada penggusuran paksa yang dilakukan oleh PT AP 1 dan Pemerintah.

*Ketiga* terjadi perubahan sikap masyarakat. Menurut hasil wawancara dengan Krisnawo selaku aktivis, menyebutkan bahwa DIY itu

---

<sup>153</sup> Wawancara dengan Perangkat Desa di Kantor desa Glagah, pada 28 September 2018.

<sup>154</sup> Wawancara dengan Hani di Kantor Bappeda DIY, pada 20 September 2018.

feodal, masyarakat cenderung menurut (primodial), namun sekarang telah terjadi perubahan sikap, masyarakat terdampak telah mengedukasi diri.<sup>155</sup>

Perubahan sikap masyarakat juga menjadi salah satu pemikiran Camat Temon. Terkait perubahan sikap masyarakat, beliau menceritakan ketika penggusuran terakhir, eksekutor dilempari pasir, dicaci maki, yang bahkan bagi orang jogja hal itu sudah diluar kesopanan.<sup>156</sup>

Selain perubahan sikap pada masyarakat kontra terdampak, perubahan sikap terkait gaya hidup pada masyarakat yang telah menerima ganti rugi. Ganti rugi sebagai salah satu upaya resolusi konflik juga memiliki dampak yang menjadi sorotan peneliti untuk melengkapi hasil penelitian ini.

Nilai ganti rugi yang terbilang besar, serta merta menjadikan warga terdampak memilih beragam cara untuk mengalokasikan dananya. Warga yang dulu memiliki tanah untuk sumber penghasilan, kini mereka harus berpikir untuk mengalokasikan dananya kembali, agar tetap bisa menyambung hidup. Berdasarkan wawancara dengan Panti yang mengungkapkan bahwa:

Gaya hidup warga terdampak berubah drastis, biasanya bersepeda sekarang menggunakan motor, biasanya bermotor sekarang mengendarai mobil. Namun warga yang biasanya disibukan dengan kegiatan seperti bertani, sekarang lebih banyak menganggur.<sup>157</sup>

Kemudian Agus Triono melengkapi “terdapat dampak jelek, seperti perceraian meningkat, masyarakat dari yang tidak memiliki uang menjadi kaya dan keinginan yang macam-macam”.<sup>158</sup>

Nazir Salim menyayangkan “tidak ada upaya dari pemerintah untuk mendampingi langsung masyarakat, NGO juga tidak ada yang bersedia,

---

<sup>155</sup> Wawancara dengan Krisnawo di Untidar Magelang, pada 17 September 2018.

<sup>156</sup> Wawancara dengan Djaka Prasetya di Kantor Kecamatan Temon, pada 2 Oktober 2018.

<sup>157</sup> Wawancara dengan Perangkat Desa di Kantor desa Glagah, pada 28 September 2018.

<sup>158</sup> Wawancara dengan Agus Triono di Kantor Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, pada 19 September 2018.

mengarahkan masyarakat”.<sup>159</sup> Panti juga membenarkan tidak terdapat pendampingan pasca ganti rugi kepada warga dari pemerintah, kebanyakan hanya hanya pihak bank yang masuk ke warga.<sup>160</sup>

Berdasarkan keterangan yang disampaikan narasumber di atas, perubahan sikap masyarakat sebagai dampak dari dinamika maupun upaya resolusi konflik yang terjadi. Masyarakat terdampak yang kini aktif dalam mengedukasi diri dikarenakan keadaan yang telah memaksanya, sehingga mereka turut menanggalkan sebagian identitas sebelumnya. Sedangkan gaya hidup yang berubah, terkait erat dengan kurangnya manajemen keuangan warga terdampak. Namun terdapat beberapa warga yang menerima nilai ganti rugi rendah, sehingga perubahan sikap dalam gaya hidup tidak begitu mencolok.

#### **4.2.2. Resolusi Konflik**

Berdasarkan temuan di lapangan, dalam penyajian hasil penelitian resolusi konflik ini peneliti membaginya menjadi 2 (dua) kategori. *Pertama* peran dan strategi lembaga (Pemerintah dan nonpemerintah) dalam menyelesaikan konflik, *kedua* upaya untuk menyelesaikan konflik. Mengingat kembali bahwa penyelesaian konflik menjadi tanggung jawab Pemkab Kulon Progo, namun dalam realisasinya keterlibatan lembaga nonpemerintah juga menjadi hasil temuan yang penting untuk dianalisa lebih dalam.

##### **4.2.2.1. Peran dan Strategi Lembaga dalam Penyelesaian Konflik**

Resolusi konflik pada dasarnya harus mengutamakan hasil yang dapat dirasakan oleh setiap aktor yang terlibat konflik. Masyarakat akan menilai apakah usaha-usaha yang telah dilakukan pemerintah dapat membantu menemukan jalan keluar pemenuhan kebutuhan utama mereka atau tidak. Pemerintah juga akan menilai terhadap kinerja terkait dengan hasil resolusi konflik yang membuat situasi menjadi lebih stabil

---

<sup>159</sup> FGD dengan Akademisi di Magister Administrasi UGM, pada 18 September 2018.

<sup>160</sup> Wawancara dengan Perangkat Desa di Kantor desa Glagah. Pada 28 September 2018.

atau semakin memburuk. Berdasarkan hasil temuan di lapangan, upaya-upaya untuk mendamaikan pihak yang berkonflik telah dilakukan berbagai lembaga, baik pemerintah maupun non pemerintah.

Upaya lembaga Pemerintah tergambar dari pernyataan Nugroho berikut ini:

Pemerintah cenderung menggunakan cara-cara formalitas, mengikuti prosedur yang tertulis di UU (hitam-putih). Bagaimana mendekati, merangkul, mengajak dialog warga, hal itu luput. Jika hal itu sudah tidak dilakukan dari awal, biasanya masyarakat cenderung defensif, tanpa ada pendekatan kemanusiaan, hal ini menjadi konflik. Penyelesaian butuh waktu lama. Apalagi semakin banyak pihak yang terlibat, semakin potensi persoalan semakin banyak. Dan apalagi jika sudah menjadi satu kesatuan, secara sosiologis kan menjadi sebuah kekuatan.<sup>161</sup>

Pernyataan tersebut menandakan banyak hal, dan juga menguatkan pendapat peneliti sebelumnya. Bahwa masyarakat kontra terlanjur kecewa dengan pendekatan yang dilakukan Pemerintah pada masa awal, hal ini yang kemudian mendasari mengapa sulitnya Pemerintah sulit mendekati warga pasca konflik.

Bandara NYIA merupakan *grand design* Pemerintah Pusat dan Pemprov DIY, sedangkan ujung tombak untuk menyelesaikan masalah penolakan warga menjadi wewenang Pemkab Kulon Progo. Permasalahan klasik seperti koordinasi, sosialisasi, pendanaan, dan lain-lain, masih mewarnai upaya penyelesaian konflik oleh Pemerintah. Astungkoro selaku Sekda Kabupaten Kulon Progo berpendapat bahwa Pemerintah Kabupaten mendapat tekanan dari Angkasa Pura dan Pemerintah pusat, untuk segera menyelesaikan konflik ini, hal yang menjadi salah satu kelemahan dalam resolusi konflik ini.<sup>162</sup>

Pernyataan tersebut menandakan bahwa perencanaan pembangunan tidak memperhatikan fungsi sosial sehingga menimbulkan konflik. Yang pada akhirnya baru dirancang upaya meresolusi konflik setelah konflik begitu sulit untuk diselesaikan. Terlihat dari kronologi, pada

---

<sup>161</sup> Wawancara dengan Nugroho di Kantor ORI DIY, pada 26 September 2018.

<sup>162</sup> Wawancara dengan Sekda Kulon Progo di rumah kediaman, pada 5 Oktober 2018.

tahun awal pemerintah sebagai kelompok fungsional cenderung memilih menggunakan upaya hukum dibanding pendekatan informal dan juga negosiasi. Hal tersebut kemudian menjadikan konflik semakin panas dan cenderung rusuh. Hal ini yang kemudian menjadi saran Astungkoro selaku Sekda Kulon Progo bahwa “dokumen perencanaan di awal harus sudah matang, dan warga harus sudah setuju semua, baru keluar IPL. IPL atau AMDAL dulu yang keluar juga menjadi problematika di lapangan”.<sup>163</sup>

Kerumitan konflik bandara membuatnya berlangsung bertahun-tahun dan menjadi pergolakan sosial di masyarakat DIY pada umumnya. Berdasarkan wawancara dengan Monica, “isu bandara selalu dibahas pada setiap pertemuan diskusi soal keamanan di tingkat pemerintah DIY. Di samping pembahasan ekonomi dan pengembangan daerah Kulon Progo”.<sup>164</sup> Kuatnya ambisi pembangunan bandara telah menyeret konflik pada sesama pemangku kebijakan. Lebih kepada kurang sesuainya koordinasi, yang pada akhirnya Pemkab Kulon Progo dilimpahkan beban untuk mengatasi konflik.

Permasalahan yang terkait erat dengan target waktu pembangunan yang singkat dan komitmen Pemerintah pusat pada April 2019 bandara NYIA sudah beroperasi. Tantangan besar untuk mewujudkannya, infrastruktur penunjang utama harus sudah selesai pada akhir tahun 2018, padahal proses pembebasan lahan belum sepenuhnya tuntas.

Temuan penelitian ini juga lebih mendalami peran lembaga pemerintah terkait dalam upaya meresolusi konflik seperti Kesbangpol, Aparat, Bappeda, Dinas Pertanahan, serta Pemerintah Provinsi. Temuan menarik yakni terdapat program Jaga Warga di lembaga Kesbangpol DIY.

Merupakan amanat dari Sultan HB X untuk bertanggung jawab terhadap keamanan di desa. Jaga warga juga harus mampu menyelesaikan persoalan yang muncul di tingkat RT, RW sampai antar-kampung. Menyatukan institusi di tingkat bawah masyarakat

---

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> Wawancara dengan Monica di Kantor Kesbangpol DIY, pada tanggal 3 Oktober 2018.

(desa) seperti babinsa, babinkabtibmas, dan sebagainya dalam satu wadah.<sup>165</sup>

Sebuah kebijakan untuk meningkatkan keamanan pada masyarakat melalui sistem *top down* sehingga terciptanya deteksi dini terkait konflik. Namun dalam kasus ini, peneliti belum berhasil menemukan efektifitas program jaga warga dari Kesbangpol DIY tersebut. Budi Hartono selaku Kakesbangpol Kulon Progo menjelaskan:

Sejak 2012, awalnya banyak penolak, ratusan KK, tetapi kemudian berkuang. Dan berkurangnya keberadaan warga penolak merupakan upaya dari Pemerintah daerah. Fungsi intelijen menjadi sangat penting dalam hal penyelesaian konflik bandara, pemerintah melalui intelijen menanamkan doktrin baru kepada masyarakat, sehingga mampu menggembosi suara masyarakat penolak.<sup>166</sup>

Pernyataan di atas menjadi titik penting upaya Pemerintah daerah dalam mempercepat pembangunan bandara NYIA. Aktor intelijen dinilai sukses melakukan perannya, sehingga mampu meringankan beban penanganan konflik selanjutnya.

Kepolisian melalui Polres Kulon Progo sebagai *leading sector* penanganan konflik agraria dalam pembangunan bandara NYIA, didukung oleh TNI dan juga Satpol PP. Berdasarkan keterangan yang diberikan oleh AKP Heru dalam wawancara menyebut bahwa:

Polisi bersifat netral. Tindakan yang melawan pemerintah, menghalang-halangi pembangunan nasional itu, polisi sebagai penegak hukum memberikan informasi, agar masyarakat kontra jangan bertindak sedemikian rupalah.<sup>167</sup>

Lembaga pemerintah lainnya, yaitu Bappeda yang menjadi koordinator Pembangunan daerah diharapkan turut memperhatikan fungsi sosial sebagai konsekuensi dari pengambilalihan lahan warga. Namun justru lembaga Pemerintah di tingkat Provinsi seakan melepas tanggung jawabnya, hal ini terlihat dari hasil wawancara peneliti dengan Hani yang mewakili Bappeda DIY. Bappeda fungsinya lebih terkait koordinasi soal pembangunan apapun di DIY, dan perencanaan secara umum. Tugas dan

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Wawancara dengan AKP Heru di Polres Kulon Progo, pada 24 September 2018.

<sup>167</sup> *Ibid.*

fungsi Bappeda tidak menangani konflik pada tataran bawah masyarakat.<sup>168</sup>

Hal serupa juga disampaikan oleh Wahyu dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, yang mengungkapkan terdapat pihak luar yang ikut memprovokasi konflik bandara. Dinas pertanahan tidak banyak memfasilitasi, kami hanya pengadaan tanah hingga konsultasi publik.<sup>169</sup>

Ketidakterlibatan Pemerintah Provinsi dalam meresolusi konflik ini juga dapat dilihat dari keterangan yang diberikan oleh Didik selaku Asisten Keistimewaan DIY. Bahwa:

Tidak ada penolakan yang signifikan dari masyarakat, karena pemerintah daerah transparan. Ganti rugi pembangunan bandara menggunakan peraturan pemerintah terkait penilaian pihak ketiga (*Appraisal*). Kedua, tenangnya pembangunan bandara juga didasarkan pada edukasi yang dilakukan pada masyarakat.<sup>170</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas terungkap bahwa, tanggungjawab untuk meresolusi konflik menjadi wewenang penuh Pemkab Kulon Progo tanpa keterlibatan Pemerintah Provinsi DIY. Hal tersebut tentu menjadi salah satu kelemahan dari proses resolusi konflik.

Lembaga nonpemerintah juga memiliki andil besar dalam upaya meresolusi konflik pembangunan bandara NYIA ini. Diawali dari LBH yang mendampingi masyarakat terdampak dalam proses litigasi. Hal ini disampaikan oleh Satrio:

Perkembangan terakhir, LBH tidak dilibatkan lagi oleh warga. Secara prinsip karena kita ini adalah negara hukum, maka pembangunan yang terkesan dipaksakan cenderung menerobos hukum. Kita tidak disuguhkan sebagai masyarakat, yang membuat perhitungan-perhitungan pemerintah menetapkan bandara yang layak itu di Kulon Progo. Hingga hari ini tidak bisa terjawab.<sup>171</sup>

Setelah selesainya proses hukum, masyarakat kembali memperjuangkan melalui lembaga Ombudsman RI (ORI). Sebagai

---

<sup>168</sup> Wawancara dengan Monica di Kantor Kesbangpol DIY, pada tanggal 3 Oktober 2018.

<sup>169</sup> Wawancara dengan Wahyu di Dinas pertanahan dan tata ruang DIY, pada 19 September 2018.

<sup>170</sup> Wawancara dengan Asisten Keistimewaan DIY di Komplek Kantor Gubernur DIY, pada 25 September 2018.

<sup>171</sup> Wawancara dengan Satrio di kantor LBH Jogja, pada 19 September 2018.

lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik, ORI menerima laporan dari masyarakat terkait kegiatan pengadaan tanah untuk bandara NYIA. Hal ini disampaikan oleh Nugroho, bahwa:

Posisi ombudsman berdiri di tengah-tengah dari para pihak, ada pihak terlapor dan pihak yang dilaporkan. Karena di tengah, independen, netral, tidak berpihak kepada siapapun, ketika ada laporan ditelaah, mendengarkan versi/klarifikasi dari pihak-pihak. Netralitas independensi ombudsman, butuh koordinasi pihak manapun untuk mendapatkan penjelasan, dll. Sehingga tidak ada persoalan ketika ombudsman mendapatkan penjelasan(pihak-pihak saling membuka diri).<sup>172</sup>

Rekomendasi sebagai laporan investigasi ORI telah dialamatkan kepada beberapa pihak diantaranya POLDA, PLN, Pemda, dan PT AP I. Respon baik bahkan telah ditunjukkan oleh PT AP I dengan menunda eksekusi hingga selesai masa Ujian Akhir Semester (UAS) bagi anak-anak. Namun berdasarkan hasil wawancara, pihak lain belum menunjukkan respon terkait saran yang diberikan oleh ORI. Langkah ini dinilai penting dalam upaya meresolusi konflik, mengingat akhirnya penundaan eksekusi berhasil meredam eskalasi konflik.

Komnas HAM kemudian mengupayakan mediasi antara PWPP-KP dengan PT Angkasa Pura I bersama Pemerintah dalam penyelesaian konflik agraria Pembangunan bandara NYIA. Sejumlah alasan yang mendorong Komnas HAM akhirnya turun tangan ialah penolakan warga yang akhirnya memilih untuk tetap bertahan di Masjid dan tenda-tenda meskipun rumah mereka telah diratakan. Tercatat sebanyak 18 KK warga bertahan, 138 KK warga belum mengambil konsinyasi, dan 68 KK atau 223 jiwa menolak pembangunan bandara.<sup>173</sup>

Komnas HAM juga akhirnya mengeluarkan rekomendasi, yakni meminta Presiden untuk memberikan perhatian lebih terhadap penyelesaian konflik pembangunan bandara dengan mengedepankan

---

<sup>172</sup> Wawancara dengan Nugroho di Kantor ORI DIY, pada 26 September 2018.

<sup>173</sup> Fitria Chusna Farisa, "Komnas HAM siap Gelar Mediasi Warga yang Tolak Pembangunan Bandara Kulon Progo", dalam <http://www.kompas.com>, diakses pada 30 Oktober 2018.

prinsip-prinsip HAM. Sementara rekomendasi pada pihak Pemerintah daerah dan PT AP I yaitu agar tidak melakukan langkah-langkah kontraproduktif selama proses mediasi berjalan. Para pihak juga diminta untuk mencari alternatif penyelesaian yang mengedepankan prinsip HAM.<sup>174</sup>

#### 4.2.2.2. Upaya untuk Menyelesaikan Konflik

Peneliti kemudian mengelompokkan temuan terkait upaya penyelesaian konflik ini dalam 5 (lima) bentuk, yaitu:

a. Litigasi

Berdasarkan data yang diperoleh, terlihat perjalanan konflik agraria dalam pembangunan NYIA dimulai pada 25 Januari 2011. Hingga pada 9 September 2012 warga yang terdiri dari para petani terdampak pembangunan membentuk organisasi WTT. Basis organisasi tersebut kemudian melakukan gugatan di tingkat PTUN untuk menolak pembangunan bandara hingga berakhir pada disahkannya Perma.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dikatakan bahwa upaya resolusi konflik yang pertama kali dilakukan oleh pihak yang berkonflik ialah litigasi. Pada dasarnya litigasi merupakan salah satu upaya resolusi konflik yang menempuh jalur hukum. Setelah pemerintah memenangkan proses litigasi, dan IPL bandara NYIA kembali berkekuatan hukum. Maka dengan segera PT AP I serta Pemerintah melakukan tindakan *land clearing* (pengosongan lahan).

Setelah proses litigasi selesai, berbagai aksi penolakan menggambarkan kekecewaan warga. Sebut saja seperti aksi mogok makan selama 15 hari pada 19 oktober 2015, dan kericuhan yang tidak dapat dihindari ketika pengukuran lahan oleh BPN dengan kawalan polisi. Bahkan selama bulan November 2017 sampai Januari 2018 pengosongan lahan dan eksekusi rumah berlangsung ricuh.

---

<sup>174</sup> Noviarizal Fernandez, "Komnas HAM Terbitkan Rekomendasi Hasil Mediasi 18 Keluarga Penolak Bandara Kulonprogo", dalam <http://www.harianjogja.com>, diakses pada 30 Oktober 2018.

Fakta di atas lebih tepatnya menjelaskan bahwa litigasi sebagai upaya resolusi konflik yang pertama kali menghasilkan tetap terjadi aksi penolakan yang bahkan semakin panas. Menanggapi hal tersebut, Pemkab kemudian berusaha untuk melakukan pendekatan untuk mencapai dialog maupun negosiasi.

b. Dialog dan Negosiasi

Berdasarkan data penelitian, dapat dikatakan negosiasi merupakan upaya selanjutnya yang telah dilakukan antara kedua belah pihak. Upaya negosiasi tersebut terlihat dari hasil wawancara yang telah diperoleh sebagai berikut:

Melalui berbagai media dan kesempatan dilakukan pendekatan-pendekatan kepada warga yang belum sepakat. Pendekatannya macam-macam bisa melalui kumpulan-kumpulan, perangkat desa, dukuh, bahkan bupati mau turun tangan sampai ke rumah-rumah warga penolak. Tidak hanya sekali dua kali dilakukan.<sup>175</sup>

Negosiasi dalam bentuk lain juga ditawarkan dan disediakan oleh Pemerintah dan PT AP I. Mereka menawarkan relokasi dan rumah gratis bagi warga tidak mampu. Pernyataan tersebut dapat dilihat dari hasil wawancara dengan AKP Heru, bahwa beberapa warga telah disediakan relokasi gratis yaitu Magersari di Kedundang, ditujukan untuk warga yang tidak mampu dengan status tanah HGB.<sup>176</sup>

Dapat dikatakan upaya resolusi konflik setelah Litigasi yang dilakukan oleh PT AP I serta pemerintah dengan warga kontra ialah negosiasi. Negosiasi dilakukan setelah warga menuntut pemerintah mengakomodir tuntutan mereka, diantaranya soal lahan tempat tinggal, pekerjaan alih profesi dengan diberikan pelatihan-pelatihan hingga penilaian ulang aset warga untuk dihitung kembali.

Upaya dialog juga pernah diupayakan oleh Ombudsman RI (ORI) sebagai pihak ketiga berulang kali mendorong dialog pada kedua pihak. Keterlibatan ORI dalam konflik pembangunan bandara yaitu sejak warga

---

<sup>175</sup> Wawancara dengan Djaka Prasetya di Kantor Kecamatan Temon, pada 2 Oktober 2018.

<sup>176</sup> Wawancara dengan AKP Heru di Polres Kulon Progo, pada 24 September 2018.

kontra yang tergabung dalam PWPP mengadakan penggusuran yang dilakukan oleh Angkatan Pura I.

Salah satu narasumber mengungkapkan bahwa upaya penyelesaian konflik dari pemerintah prinsipnya persuasif, pendekatan dilakukan ke rumah-rumah warga penolak melalui berbagai media dan kesempatan.<sup>177</sup> Berbagai dialog pernah dilakukan antara kedua pihak yang berkonflik, namun karena begitu dalamnya jurang pemisah antara kepentingan masing-masing pihak, sehingga tidak ada titik temu. Pembangunan bandara NYIA tidak mungkin bisa dibatalkan, di satu sisi warga menolak menyerahkan lahannya dengan istilah *pokoke*.<sup>178</sup>

Nugroho menyampaikan pendapat bahwa ketika masih ada *gap* antara harapan masyarakat dengan kebijakan pemerintah, maka harus ada titik temu. Titik temu ini mau ngga mau harus dibuka ruang dialog yang bukan hanya sepihak.<sup>179</sup>

Konflik pembangunan bandara NYIA terjadi karena tanpa dialog dan partisipasi yang memuaskan semua warga. Adi dari Walhi menambahkan bahwa tidak ada ruang sama sekali untuk memperdebatkan karena pasti (kami) kalah.<sup>180</sup> Hal ini yang kemudian menutup sikap masyarakat untuk bernegosiasi. Ditambahkan oleh Krisnawo tentang basis organisasi warga cenderung tertutup dan acuh, karena hambatannya dari warga itu sendiri, warga kontra sengaja mengisolasi diri dengan tidak mengikuti segala upaya damai atau diskusi dengan pemerintah maupun AP I.<sup>181</sup>

Nur Wahid Satrio turut melengkapi, bahwa:

Dari awal pemerintah memang tidak ada upaya untuk mengakomodir masyarakat penolak. Pemerintah menganggap mereka sebagai orang-orang yang negatif, rendah. Dengan

<sup>177</sup> Wawancara dengan Djaka Prasetya di Kantor Kecamatan Temon, pada 2 Oktober 2018.

<sup>178</sup> Istilah *pokoke* jika diterjemahkan berarti 'yang penting/pokoknya' atau logika yang mengharuskan pihak lain harus sejalan dengan pendapat dirinya.

<sup>179</sup> Wawancara dengan Nugroho di Kantor ORI DIY, pada 26 September 2018.

<sup>180</sup> FGD dengan Aktivistis di Pendopo SPI, pada 10 September 2018.

<sup>181</sup> Wawancara dengan Krisnawo di Untidar Magelang, pada 17 September 2018.

demikian warga menganggap balik dengan tidak mau berbicara dengan pemerintah. Pemerintah diusir jika berkunjung, Pemerintah tidak pernah datang menyambangi ke rumah-rumah di awal.<sup>182</sup>

Dialog yang pernah dilakukan dalam meresolusi konflik dapat dikatakan belum berhasil menemukan titik temu yang saling memuaskan kedua pihak. Masing-masing pihak saling memaksakan kehendak, hingga membiarkan konflik berlangsung lama.

### c. Pendekatan Antar Individu

Pendekatan antar individu juga merupakan salah satu upaya yang telah dilakukan PT AP I dan Pemerintah guna membangun komunikasi yang sehat terhadap warga. Jika mengutip salah satu prinsip resolusi konflik dari Galtung, maka pendekatan individu merupakan salah satu prinsip dari *peace building*.

Di dalam penelitian ini, dapat dilihat upaya pendekatan antar individu yang dilakukan. Terlihat dari hasil wawancara yang telah diperoleh sebagai berikut:

Pemerintah sudah menggunakan cara-cara yang persuasif, hingga istilahnya 'mengesot' agar warga mau membebaskan lahanya. Juga melalui kegiatan-kegiatan seperti subuhan, jumatan, taraweh. Secara non formil, bukan normatif, bupati turun ke lapangan untuk subuhan, sebagai bentuk upaya mendekati warga yang masih menolak.<sup>183</sup>

Kelompok penolak jika didekati secara personal masing-masing anggota, beberapa warga sudah menyatakan mendukung bandara (kalah), dengan alasan lelah melakukan aksi penolakan. Namun hal tersebut menjadi ketakutan warga jika ingin berpindah haluan, mereka yang sudah dianggap 'pahlawan-gagah' bagi kelompoknya.<sup>184</sup>

Pendekatan yang dilakukan oleh PT AP I dan Pemerintah terdiri dari pendekatan formal dan non-formal. Mulai dari pendekatan sosialisasi ulang hingga pembicaraan santai di tempat makan. Pemerintah menunjukkan sifat kesabaran di dalam menghadapi konflik. Pihak PT AP I

<sup>182</sup> Wawancara dengan Satrio di kantor LBH Jogja, pada 19 September 2018.

<sup>183</sup> Wawancara dengan Sekda Kulon Progo di rumah Kediaman, pada 5 Oktober 2018.

<sup>184</sup> FGD dengan Jajaran Pemerintah Kabupaten di Kantor Bappeda Kulon Progo, pada 4 Oktober 2018.

juga berusaha mengubah metode pendekatan melalui bahasa yang mudah dipahami masyarakat. Muslihudin menuturkan bahwa Pemda Kulon Progo dan Angkasa Pura mencoba bermusyawarah ke rumah dan ditolak, masalahnya warga penolak setiap diajak musyawarah tidak mau, dengan komitmen 'pokoke'.<sup>185</sup>

Menurut Nugroho bahwa:

Secara umum tipologi konflik tanah memiliki kesulitan untuk diselesaikan, bahkan lama. Butuh kesabaran, bangun komunikasi, kuncinya di kepercayaan (*trust*). Ketika masyarakat sudah percaya kepada pemerintah, masyarakat lebih mudah diajak dialog. Munculnya kepercayaan juga dari bagaimana pemerintah melakukan pendekatan kepada masyarakat terdampak.<sup>186</sup>

Pendekatan ini bertujuan untuk mengatasi halangan dan mentransformasi konflik. Pendekatan yang telah dilakukan selama ini dapat disebut sebagai pendekatan *transcendental*, yang mampu mendorong para pihak yang berkonflik saling memahami atas masalah masing-masing, pendekatan ini mengutamakan negosiasi dan dialog. Pendekatan secara individu memang dilakukan, mengingat terkadang pendapat masyarakat berbeda-beda meskipun dalam kelompok menjadi tunggal.

#### d. Ganti Rugi

Tahapan ganti rugi pun tidak terlepas dari masalah. Pemda Kulon Progo telah meminta kepada masyarakat untuk mengikuti proses pembayaran ganti rugi secara konsinyasi atau penitipan uang di Pengadilan Negeri (PN) Wates - termasuk ganti rugi untuk lahan milik Pakualam. Meskipun belum terdapat kata sepakat dari warga. Mengingat bandara NYIA merupakan proyek strategis nasional yang memaksa warga untuk angkat kaki dari tanahnya.

Berbagai rancangan merelokasi warga terdampak sudah dipikirkan oleh Pemkab. Haryono Satpol PP menyampaikan:

<sup>185</sup> Wawancara dengan Muslihudin di Kantor Desa Palihan, pada 24 September 2018.

<sup>186</sup> Wawancara dengan Nugroho di Kantor ORI DIY, pada 26 September 2018.

SKPD dan Pemda sudah merencanakan, namun hal ini kandas setelah dihadapkan pada masyarakat, masyarakat sosialisasi saja jarang sampai, di daerah penolakan mesti gagal terutama yg motonya 'pokoke' tadi, masukan apa saja selalu gagal.<sup>187</sup>

Pemerintah daerah berharap, ketika adanya relokasi dan ganti rugi dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ganti rugi menurut Undang-Undang beragam bentuknya; uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.<sup>188</sup>

Sebesar 80% warga memilih menerima cash, dan sisanya masyarakat memilih tanah dan relokasi rumah, atau tanah PAG. Namun pemilihan tanah PAG tidak diminati masyarakat, dengan pertimbangan tanah tersebut hanya dapat digunakan atau hak pakai dalam kurun waktu tertentu dengan sistem "magersari", masyarakat tidak memperoleh hak milik. Sedangkan relokasi rumah dengan memindahkan pemukiman ke tanah kas masing-masing desa dan tanah kas desa lain, dengan harga jual tanah yang terjangkau.

Besaran nilai ganti rugi berbeda-beda. Penilaian ganti rugi sesuai dengan regulasi, yaitu melalui pihak ketiga (Tim Appraisal dari Kantor Jasa Penilai Publik-KJPP), sehingga tidak terjadi tawar-menawar antar masyarakat dan PT AP I.<sup>189</sup> Muslihudin bertutur terkait nilai ganti rugi ditentukan berdasarkan luas lahan, kriteria rumah, tanaman, dan SPL (sarana penunjang lain: spiteng, sumur, laba usaha), hal tersebut dinilai dan digantikan dengan uang.<sup>190</sup> Kakesbangpol menambahkan bahwa warga yang mendukung pembangunan, tanah-bangunan-tanaman boleh didekati dan diukur, maka mendapatkan ganti rugi yang besar, imbuhnya.<sup>191</sup>

---

<sup>187</sup> FGD dengan Jajaran Pemerintah Kabupaten di Kantor Bappeda Kulon Progo, pada 4 Oktober 2018.

<sup>188</sup> Data Dinas Pertanahan dan tata ruang DIY.

<sup>189</sup> FGD dengan Jajaran Pemerintah Kabupaten di Kantor Bappeda Kulon Progo, pada 4 Oktober 2018.

<sup>190</sup> Wawancara dengan Muslihudin di Kantor Desa Palihan, pada 24 September 2018.

<sup>191</sup> FGD dengan Jajaran Pemerintah Kabupaten di Kantor Bappeda Kulon Progo, pada 4 Oktober 2018.

Sebagai bentuk penghargaan kepada masyarakat, Pakualam memberikan dana tali asih kepada masyarakat penggarap tanah Pakualam sebesar 25 miliar (dari ganti rugi yang diberikan PT AP I). Dengan perhitungan Rp 15,596 per meter. Namun karena masih simpang siurnya jumlah penggarap (data BPN 627, sedangkan yang diajukan warga sebanyak 825 penggarap), dana tersebut belum juga dapat dibagikan hingga kini karena terkait rancunya data penerima.

Tahapan pengosongan terakhir dilakukan dengan baik, mengikuti standar penerapan HAM. Sebelumnya, AP I sudah memberikan perpanjangan waktu bagi warga, teguran hingga imbauan. Bahkan AP I sudah memfasilitasi dengan rumah kontrakan sebanyak 20 unit. Pemkab membantu menyediakan rumah susun. Warga masih terus melakukan perlawanan, seperti mengumpat dan melempari petugas dengan tanah dan garam.<sup>192</sup> Sofyan (PWPP) menyebutkan bahwa:

Tindakan warga bukanlah menghalang-halangi, melainkan mencegah rumah milik mereka dirobuhkan. Dia menyayangkan pelaksana proyek menggunakan asas konsinyasi sebagai cara untuk membenarkan tindakan pengosongan, padahal konsinyasi memiliki kecacatan, tapi mereka tidak menggubris.<sup>193</sup>

Ganti rugi di samping kewajiban negara terhadap masyarakat juga merupakan salah satu upaya pemerintah dalam meresolusi konflik yang terjadi. Upaya yang telah disusun sebaik mungkin oleh Pemerintah dan PT AP I, turut menjadi catatan positif resolusi konflik ini.

#### e. Pemberdayaan Masyarakat

Angkasa Pura I menyatakan sejak awal berkomitmen untuk memberikan keterampilan baru bagi warga terdampak. PT Angkasa Pura I melakukan *Memory of Understanding* (MoU) bersama Pemkab untuk melakukan program pemberdayaan masyarakat terdampak pembangunan bandara NYIA pada tahun 2015. Program pemberdayaan tersebut bertujuan untuk memberikan pembekalan masyarakat terdampak

<sup>192</sup> Uli Febriani dan I Ketut Sawitra Mustika, "23 Rumah Berhasil Dikosongkan", *Harian Jogja*, 20 juli 2018, hlm. 17.

<sup>193</sup> Wawancara dengan Sofyan di rumah kediaman, pada 22 Oktober 2018.

pembangunan bandara yang akan beralih profesi menjadi profesi yang akan mendukung kegiatan bandara ataupun profesi lainnya. Hal ini guna menjawab kekhawatiran warga terdampak dalam hal alih profesi.

Bandara NYIA diperkirakan akan melayani 24 juta penumpang setiap tahunnya, membutuhkan setidaknya 24,000 tenaga kerja. Agus Setiawan mengungkapkan telah diadakan pelatihan dan pendidikan, melalui kerjasama dengan berbagai lembaga pendidikan (sebut: STTKD, Sekolah Penerbangan Curug, dsb).<sup>194</sup> Program keahlian yang diselenggarakan seperti pelatihan kewirausahaan, tata boga, bahasa inggris, satpam, tukang mebel, instalasi dan servis AC, pengelasan, tukang batu-semen, dan pekerja aviasi. 300-an warga sudah mengikuti pelatihan.

Selain diberikan pelatihan keterampilan, proses pembangunan konstruksi bandara juga melibatkan pekerja dari masyarakat terdampak. Mengingat terbatasnya keahlian yang dimiliki warga, sehingga warga hanya bekerja sebagai tenaga kasar. Namun bandara yang digadagadag akan beroperasi April 2019, warga terdampak akan mendapat prioritas untuk bekerja di Bandara tersebut. Hal ini menjadi janji dari pihak PT AP I dalam negosiasi agar masyarakat mau merelakan tanahnya.

Karakteristik masyarakat pedesaan dengan ketergantungan akan tanah yang tinggi, menjadikan proses pemindahan penduduk menjadi sulit. Murniati berpendapat bahwa:

Ada satu hal yang sebenarnya hilang secara signifikan terkait dengan pengadaan tanah bagi pembangunan umum, yaitu pada aspek fungsi sosial. Undang-Undang dilahirkan untuk menjamin keberlangsungan fungsi sosial. Fungsi sosial itu adalah fungsi yang mengedepankan pada aspek filosofis dan aspek sosiologis bagi warga pemilik tanah.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> FGD dengan Jajaran Pemerintah Kabupaten di Kantor Bappeda Kulon Progo, pada 4 Oktober 2018.

<sup>195</sup> FGD dengan Aktivistis di Pendopo SPI, pada 10 September 2018.

Haryono menambahkan betapa susahnyanya alih pekerjaan bagi warga yang keberatan, jika bertani kembali pun, yang terbiasa pada tanah berpasir, dipindah pada jenis tanah lain kan jadi tidak bisa.<sup>196</sup>

Ungkapan yang disampaikan narasumber di atas pada hakekatnya melepaskan hak atas lahan warga turut mereduksi fungsi sosial yaitu keterkaitan antara lahan sebagai sumber penghidupan dengan keberlangsungan hidup. Fungsi sosial bukan semata-mata pada aspek merelakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum, tetapi juga pada aspek keberlangsungan kehidupan masyarakat tersebut.

### **4.3 Pembahasan**

#### **4.3.1. Dinamika Konflik**

Analisis situasi, kondisi, dan pascakonflik haruslah bersifat dinamis.<sup>197</sup> Kerangka dinamis pencegahan dan resolusi konflik pada gambar 2.3 memperlihatkan terdapat lima komponen yang saling terkait dalam membangun kondisi konflik maupun upaya damai. Dari kerangka tersebut juga bisa memunculkan analisis konflik berdasarkan tingkat eskalasi dan deeskalasi, faktor, aktor, pemangku kepentingan, serta kemauan politik penguasa.

Bagian *pertama* tulisan ini akan membahas konteks situasi dinamika konflik. Terdiri dari latar belakang terjadinya konflik, faktor konflik, berbagai pihak yang terlibat (aktor konflik), eskalasi maupun deeskalasi konflik, dan dampak yang ditimbulkan. Pada bagian *kedua* tulisan memaparkan peran dan strategi lembaga dalam menyelesaikan konflik ini serta berbagai upaya bagi resolusi konflik.

##### **4.3.1.1. Latar Belakang Terjadinya Konflik**

Ralf Dahrendorf melihat konflik sebagai suatu perspektif yang memandang masyarakat sebagai sistem sosial yang memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Dalam memenuhi kepentingannya tersebut setiap

---

<sup>196</sup> FGD dengan Jajaran Pemerintah Kabupaten di Kantor Bappeda Kulon Progo, pada 4 Oktober 2018.

<sup>197</sup> Ichsan Malik, *op. cit.*, hlm. 233.

pihak berusaha untuk menaklukan komponen lainnya, dalam proses pemenuhan kepentingan inilah yang melatarbelakangi terjadinya konflik (Crosby, 1992).<sup>198</sup> Hal ini seperti yang terlihat dalam kasus ini, bahwa Pemerintah dan PT Angkasa Pura I menyebutkan tidak akan ada pembatalan pembangunan bandara NYIA, meskipun kuatnya penolakan dari masyarakat. Pembangunan bandara yang di dalamnya ternyata masyarakat tidak dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan. Hal ini justru berseberangan dengan harapan masyarakat terdampak. Masyarakat berharap paling tidak pemerintah duduk bersama dengan masyarakat untuk membahas mengenai bandara.

Proses terjadinya konflik telah melalui tiga fase, menurut Ralf Dahrendorf. *Pertama*, kondisi teknis ditandai terbentuknya gerakan organisasi sosial. *Kedua*, kondisi politis melalui pembenaran aksi-aksi yang dilakukan. *Ketiga*, kondisi sosial ditandai dengan komunikasi antar aktor.<sup>199</sup> WTT maupun PWPP merupakan basis organisasi perlawanan warga terdampak. Berbagai aksi demonstrasi, blokir jalan, hingga menempuh jalur hukum telah dilakukan guna mendesak pemerintah untuk membatalkan pembangunan bandara. Keterlibatan para aktivis serta pihak lain dalam solidaritas dukungan merupakan gambaran dari komunikasi yang berhasil dibangun oleh warga kontra. Berdasarkan teori di atas dan fakta di lapangan, perebutan lahan ini telah mengalami proses terjadinya konflik.

Lahan pembangunan bandara merupakan nilai yang potensial baik untuk masyarakat maupun pemerintah, sehingga terjadi perebutan penguasaan lahan. Lahan sebagai ruang hidup dan sumber penghidupan, telah menjadikannya sebagai kebutuhan fisiologis warga terdampak. Pemenuhan terhadap kebutuhan fisiologis ini penting bagi

---

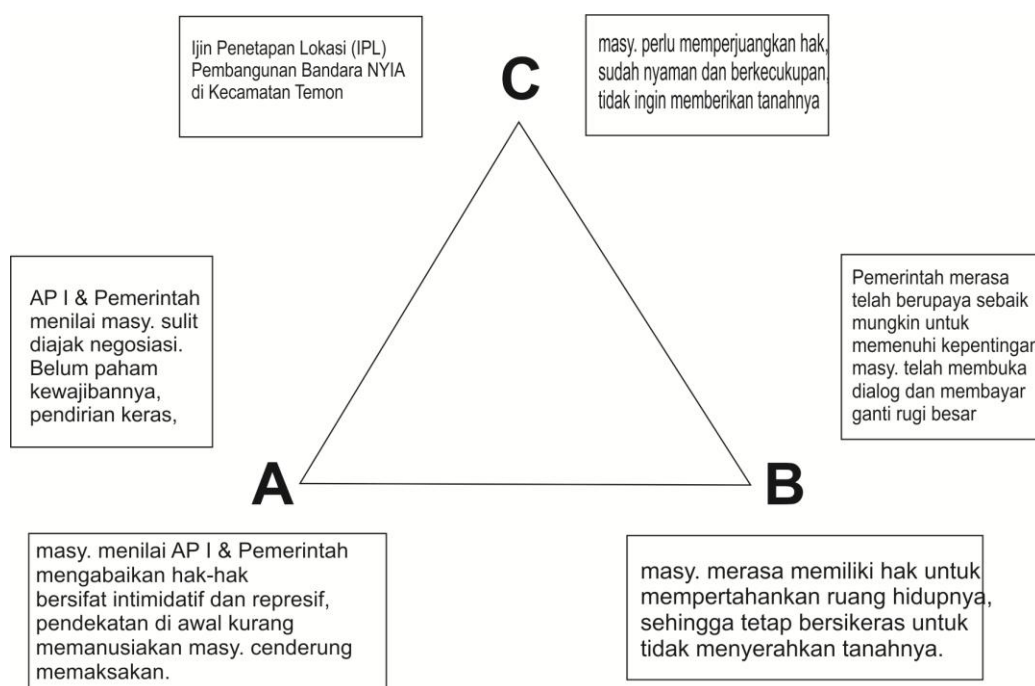
<sup>198</sup> Ralf Dahrendorf, *op. cit.*, hlm. 210.

<sup>199</sup> *Ibid*, hlm. 212-223.

keberlangsungan hidup, karena kebutuhan ini merupakan kebutuhan terkuat dari semua kebutuhan.<sup>200</sup>

Begitu juga bagi pemerintah, negara dalam perkembangannya yang sedang membangun pasca kemerdekaan, seringkali negara dihadapkan pada pilihan sulit. Di satu sisi memiliki kewajiban untuk mewujudkan keadilan agraria sebagai kewajiban konsitusional, namun kewajiban lain juga mewajibkan negara untuk terus melakukan pembangunan.<sup>201</sup>

Peneliti menggunakan analisis segitiga ABC Galtung untuk memahami lebih dalam terkait hal yang melatarbelakangi terjadinya konflik. Secara singkat terlihat pada gambar 4.4 berikut:



**Gambar 4.5 Analisis Segitiga ABC Galtung**

Sumber: Olahan Peneliti, 2018

Pokok permasalahan *pertama* yang menjadi kontradiksi (*contradiction*), baik PT Angkasa Pura I maupun Pemerintah telah merencanakan pembangunan bandara NYIA yang diakibatkan dari kebutuhan mendesak konektivitas, dan lokasi Kecamatan Temon dinilai

<sup>200</sup> A. Minderop, *op. cit.*, hlm. 283.

<sup>201</sup> Lilis Mulyani, *loc. cit.*

paling sesuai. Sementara masyarakat berjuang mempertahankan tanah sebagai hak miliknya, karena dinilai kehidupannya sudah berkecukupan dan nyaman.

*Kedua*, sikap (*attitude*) berbeda ditunjukkan oleh kedua pihak berkonflik berdasarkan hasil penelitian. PT Angkasa Pura I dan Pemerintah menilai masyarakat sulit untuk diajak dialog dan belum paham, sehingga masih perlu berulang kali diberi pemahaman. Sementara masyarakat menilai PT Angkasa Pura I dan Pemerintah telah mengabaikan hak-hak masyarakat terdampak. Bahkan komitmen awal untuk menyelesaikan secara persuasif, berbalik menjadi intimidatif dan represif.

*Ketiga*, perilaku (*behavior*) tergambar dari bentuk tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam upaya penyelesaian konflik. Pemkab merasa telah berupaya sebaik mungkin memenuhi kepentingan masyarakat, melalui membuka dialog dan membayar besar ganti rugi. Masyarakat merasa bahwa dirinya memiliki hak untuk mempertahankan ruang hidup dan penghidupannya, sehingga tetap bersikeras untuk tidak menyerahkan tanahnya.

Pemerintah memilih pembangunan bandara NYIA sebagai jalan keluar atas permasalahan publik yang berupa kurangnya pelayanan transportasi udara dan juga ketertinggalan Kabupaten Kulon Progo. Diharapkan bandara dapat meningkatkan pendapatan daerah selain dari sektor pertanian, yakni sektor pariwisata. Kemudian proses pembangunannya dikonstruksi sebagai 'kepentingan publik' karena nantinya akan berdampak pada kesejahteraan dan kemakmuran Kulon Progo. Setelah melalui berbagai upaya, hal ini berhasil diterima oleh sebagian besar masyarakat terdampak. Terlihat dari hasil wawancara dengan Djaka Prasetya selaku Camat Temon, yang menyebut sebagian masyarakat terdampak sudah meragukan pertanian atau sektor agraris untuk menjadi lahan perekonomian yang mumpuni di masa depan.

Nuechterlein berpendapat kepentingan nasional mempunyai dua ciri, yaitu seperangkat tujuan negara yang diperjuangkan dalam persaingan dunia, serta kepentingan strategis dengan fokus pada militer dan ekonomi.<sup>202</sup> Jika dikaitkan kepentingan strategis fokus militer adalah optimalisasi kembali bandara Adisucipto dengan pembangunan baru Bandara NYIA di Kulon Progo, dan fokus peningkatan ekonomi adalah dengan hadirnya bandara baru yang lebih representatif melalui sektor pariwisata. Kedua fokus tersebut nantinya dapat mendukung Indonesia untuk bersaing pada dunia internasional.

Pernyataan tersebut justru tidak relevan dengan kenyataan di masyarakat. Dalam segitiga ABC terlihat sikap pemerintah yang intimidatif menandakan masyarakat adalah pihak yang tertekan. Karenanya perlu menjadi perhatian adalah hingga saat pembangunan dilakukan, tetap ada warga yang masih menolak pembangunan NYIA. Ketidaksesuaian kemudian menimbulkan penolakan dari sebagian warga terdampak serta organisasi yang mendampingi.

Sebagai perlawanan kepada wacana 'bandara untuk kepentingan umum' Pemerintah, warga kemudian memilih wacana 'pertanian sebagai pemenuhan kepentingan publik'. Hal ini dipilih karena pertanian terkait dengan konteks warga yang menggantungkan hidup dari sektor pertanian. Dengan menggunakan berbagai strategi mulai dari demonstrasi hingga memanfaatkan medium populis (film, lagu, poster, media sosial).

Pertanian merupakan nilai yang telah berada di tengah masyarakat. Dengan dibangunnya bandara baru, sama saja telah mencerabut warga dari nilai-nilai yang selama berpuluh tahun mereka pertahankan. Warga yang menolak pembangunan bandara beranggapan bahwa lahan pertanian terdapat nilai sosio-historis. Selain itu juga berfungsi untuk menyambung hidup warga yang selama ini sudah sejahtera. Bahkan ganti rugi dinilai tidak dapat mengganti nilai-nilai yang ada di tengah masyarakat, seperti nilai kerukunan dan ketentraman. Hal ini senada

---

<sup>202</sup> Riant Nugroho, *op. cit.*, hlm. 23.

dengan pernyataan yang menyebut bahwa tanah menjadi aspek penting pada perkembangan kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat pedesaan, dan juga secara luas bagi negara-negara agraris.<sup>203</sup>

Pertanian telah memberikan mereka kesejahteraan, sehingga warga menjadi berkecukupan. Proses mengubah kondisi sosial-ekonomi tersebut telah dilakukan warga dengan waktu yang lama. Kemudian Pemerintah menggantikan pertanian dengan kota bandara, alhasil warga terdampak melakukan penolakan dengan dibantu oleh barisan aktivis dan mahasiswa.

Fakta di atas tersebut, menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan publik dengan opini publik. Kebijakan pembangunan bandara yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas, harus berbenturan dengan kondisi ketergantungan warga terdampak terhadap tanahnya. Kebijakan yang dianggap mengabaikan hak-hak warga terdampak dan memaksakan hak atas negara, pada akhirnya menimbulkan konflik vertikal.

#### **4.3.1.2. Faktor Konflik**

Ichsan Malik membagi faktor konflik menjadi tiga bagian yaitu struktural, akselerator, serta pemicu konflik.<sup>204</sup> Struktural merupakan sumber konflik sebenarnya dan paling mendasar. Akselerator yaitu reaksi-reaksi yang muncul sebagai akibat dari terjadinya konflik. Pemicu merupakan faktor yang muncul tiba-tiba dalam kejadian konflik. Dapat dilihat bahwa struktural (akar konflik) adalah permasalahan agraria (terkait erat dengan sejarah panjang masalah agraria DIY). *Kedua*, akselerator konflik yaitu ketidakseimbangan kekuasaan; dan *ketiga*, penetapan lokasi pembangunan bandara tersebut merupakan pemicu konflik. Berikut penjelasan yang lebih mendalam.

---

<sup>203</sup> Lukman Soetrisno, *loc. cit.*

<sup>204</sup> Ichsan Malik, *op. cit.*, hlm. 234.

a. Faktor Struktural

Faktor struktural dalam konflik ini tidak berdiri tunggal, namun terdiri dari beberapa faktor. Pertama, persoalan tanah di DIY telah menjadi hal yang krusial (setelah persoalan tahta Kasultanan). Hak ulayat kerajaan Yogyakarta atas tanah masih diakui sebagai bentuk pengakuan status istimewa dari negara.<sup>205</sup> Hal ini karena dualisme kebijakan yang terjadi di DIY, yaitu implementasi UUPA yang harus berhadapan dengan UUK DIY. Ketidakterdayaan pemerintah pusat dalam mencampuri persoalan pertanahan di DIY, sehingga memaksa masyarakat terlibat dalam pusaran konflik agraria.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum merupakan jalan terobosan Pemerintah terkait minimnya ketersediaan lahan bebas untuk pembangunan. Sedangkan mempertahankan hak agraria bagi masyarakat terdampak pembangunan bandara NYIA juga memiliki alasan yang realistis.

Ichsan Malik pernah menyatakan bahwa konflik selalu ada dalam pengelolaan sumber daya alam karena terlalu banyak pihak yang berkepentingan dengan kebutuhan dan tujuan berbeda.<sup>206</sup> Potensi konflik agraria di DIY yang tergolong tinggi, dan semakin meningkatnya tingkat kompetisi untuk mengakses sumber daya agraria tersebut. Masyarakat harus saling berhadapan dengan Pemerintah, Perusahaan dan Kerajaan dalam posisi yang tidak seimbang, di samping keterlibatan para investor.

Kedua, bagi masyarakat terdampak pembangunan nilai tanah sebagai mata pencaharian merupakan aspek ekonomi untuk menunjang kehidupannya. Dengan hilangnya tanah sebagai mata pencaharian maka akan berdampak pada tidak tertopang dengan baik penghasilannya. Hal ini yang kemudian yang menjadi dasar penolakan bagi masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa akar konflik ini berkaitan dengan adanya akses kontrol

---

<sup>205</sup> Wasisto, Raharjo Jati, *op. cit.*, hlm. 26.

<sup>206</sup> Ichsan Malik, *op. cit.*, hlm. 277.

dan ketidakadilan pengelolaan sumber daya agraria, yang berkaitan dengan aspek ekonomi bagi masing-masing pihak.

b. Faktor Akselerator

Masing-masing pihak memiliki kepentingan yang harus diperjuangkan. Kepentingan yang sama-sama mendesak yaitu pembangunan bandara baru bagi DIY berhadapan dengan kekhawatiran warga tidak bisa bertahan hidup jika harus beralih profesi. Mengingat tanah sebagai ruang hidup dan penghidupan merupakan salah satu kebutuhan fisiologis, yang mempunyai pengaruh paling besar dari semua kebutuhan.<sup>207</sup>

Warga yang telah mengelola selama kurang lebih 20 tahun hingga menjadi lahan pertanian subur seperti sekarang ini. Sehingga merasakan hak kepemilikan atas tanah tersebut, apalagi dibuktikan dengan adanya bukti kepemilikan (SHM, HGB, Letter C). Konsep ini juga dikuatkan oleh Soepomo yang menyatakan bahwa:

Hubungan manusia dengan tanahnya sangat dibutuhkan oleh intensitas *de facto* pemanfaatan tanah oleh manusia tersebut. Semakin intens penggunaannya, maka semakin utuh pula hubungan antara manusia dengan tanahnya, sehingga semakin kukuhlah penguasaan atas tanah tersebut.<sup>208</sup>

Adanya perbedaan nilai, dimana terdapat acuan yang berbeda dalam menetapkan benar atau salahnya suatu masalah. Persepsi Pemda menilai masyarakat kontra belum paham tentang kewajibannya kepada negara, dan berharap mereka bisa merelakan tanahnya untuk pembangunan. Hal ini kemudian mendasari upaya pemerintah yang cenderung menggunakan cara-cara legal-formal (misalnya membenarkan penggusuran paksa).

Persepsi masyarakat kontra yang menilai bahwa negara tidak hadir sebagai negara hukum yang menghargai hak asasi manusia setiap warga negara. Pemerintah bersama PT AP I justru menggunakan pembenaran

---

<sup>207</sup> Feist, Jess dan Gregory J. Feist, *op. cit.*, hlm. 332.

<sup>208</sup> Musleh Herry, *op. cit.*, hlm. 23.

melalui wacana pembangunan untuk kepentingan umum. Ketidakseimbangan kekuatan dan dukungan masyarakat luas, menjadikan masyarakat kontra pembangunan bandara termarginalkan.

c. Faktor Pemicu

Terbitnya surat keputusan Izin Penetapan Lokasi (IPL) bandara NYIA, sontak mendapat penolakan serta perlawanan masyarakat terdampak. Pemerintah ditengarai tidak menerapkan partisipasi masyarakat pada saat perumusan kebijakan, dengan anggapan tidak perlu (wawancara dengan Sujjastono). Barulah setelah kebijakan pembangunan dibuat, pemerintah melakukan sosialisasi, hal tersebut justru membuat masyarakat menjadi kecewa. Dari awal pemerintah tidak menyampaikan dengan jelas dan tidak menjalin komunikasi dengan baik, sehingga melatarbelakangi konflik. Upaya pemerintah memperbaiki komunikasi justru mendapat sikap acuh dari masyarakat.

Alih-alih membangun komunikasi yang baik, tindakan pemerintah justru terindikasi memaksakan. Tergambar pada proses sosialisasi dan konsultasi publik, pemerintah menyampaikan bahwa penyerahan lahan masyarakat merupakan bentuk dari kewajibannya kepada negara. Konsultasi publik yang semestinya menjadi forum bagi masyarakat menyampaikan pendapatnya, pemerintah justru tidak memberikan ruang sedikit pun.

Keterlibatan investor asing turut memunculkan dugaan bahwa pembangunan bandara hanya diperuntukan untuk kepentingan pihak tertentu. Serta tersandungnya AMDAL dalam pembangunan bandara merupakan pemicu terjadinya penolakan serta perlawanan yang masif dari masyarakat terdampak. Ketidakjelasan janji dan solusi dari pemerintah terkait keberlangsungan hidup masyarakat terdampak menjadi catatan buruk upaya komunikasi yang dilakukan. Lambatnya kepastian ganti rugi, relokasi dan alih profesi warga terdampak, turut menjadi pergolakan di masyarakat. Dari awal hal ini merupakan kekurangan perencanaan yang matang terkait pemindahan warga terdampak.

### 4.3.1.3. Aktor Konflik

**Tabel 4.3 Kepentingan Aktor Konflik<sup>209</sup>**

Ket.	Aktor	Kebutuhan	Kepentingan	Posisi
Pro	-GVK -PT. AP I -PT. PP -PT. SKS	Sebagai sebuah perusahaan, mengalokasikan dana investasi dan berorientasi pada ekonomi bagi keuntungan (profit), permintaan pasar.	Mendesaknya kebutuhan bandara NYIA bagi lancarnya konektivitas, meningkatkan pelayanan transportasi publik.	Investor dan penyusun dokumen perencanaan pembangunan bandara NYIA
	-Pem. Pusat -Pemprov -Pemkab -Tim -Kasultanan -Kadipaten Pakualaman	Pemangku kepentingan, yakni yang berpengaruh kuat atau penting terkait masalah, kebutuhan, dan perhatian terhadap kegiatan.	Bandara NYIA sebagai sarana untuk meningkatkan perekonomian sektor wisata dan budaya DIY. sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat Indonesia.	Sebagai pemangku kebijakan, pemberian ijin pembangunan, dan menangani perlawanan dari warga.
	-Polisi -TNI -Satpol PP -Intelijen	Aparat turut mempercepat penyelesaian konflik, karena konflik yang semakin lama dibiarkan akan mengganggu kondisi keamanan regional.	Memperlancar jalannya pembebasan lahan hingga proses pembangunan bandara NYIA.	Mengamankan proses pembebasan lahan bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
	-BPN -BLH -PLN -Tim Appraisal	Membantu pemangku kebijakan dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan	Melalui berbagai cara turut mendukung pemerintah dengan mengupayakan hal-hal yang akan mendesak warga kontra.	Sebagai pihak ketiga dalam posisinya masing-masing yang turut serta merealisasikan pembangunan

<sup>209</sup> Berdasarkan teori analogi “Kupas Bawang” oleh (Simon Fisher, et al., *Mengelola Konflik: Keterampilan dan Strategi untuk Bertindak*, (Jakarta: British Council, 2001), hlm. 4).

	-Masy. Pro -FRWT -MPK -Makelar tanah	Sumber peningkatan ekonomi, peluang terbukanya lapangan pekerjaan.	Kekuatan penyeimbang dari adanya gerakan perlawanan warga kontra	Memberikan dukungan kpd pemerintah dlm pembangunan bandara NYIA
Netral	-UGM -ORI -PTUN &MA -Komnas HAM -Pers -LIPI	Terciptanya kesepakatan damai, dan hasil yang saling menguntungkan bagi kedua pihak yang berkonflik.	Mengupayakan penyelesaian konflik, sehingga ditemui <i>win-win solution</i>	Pihak ketiga yang netral dalam menyikapi kepentingan yang berkonflik
Kontra	-Warga Kontra -PWPP KP -WTT	Mempertahankan ruang hidup dan pekerjaan, untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari	Mempertahankan tempat tinggal dan mata pencaharian, serta hak sebagai warga negara.	Organisasi gerakan sosial sebagai basis kekuatan warga kontra dalam menolak bandara
	-LBH -JDA -WALHI -PPLP	Memperjuangkan petani yang terancam kehilangan sumber penghidupan yang diakibatkan dari pembangunan bandara. Membantu masyarakat untuk membela haknya didasarkan pada hukum yang berlaku.	Mengawal masyarakat dalam melakukan aksi penolakan terhadap kebijakan pembangunan bandara. mengawal masyarakat pada aspek hukum	Sebagai pihak yang membantu dan mendampingi masyarakat kontra.

	-Aktivis -SPI -Sekber Kampus Jogja - Gerakan eksternal kampus; HMI, PMII, GMNI, FMN, dan IPM	Isu konflik sebagai sarana untuk mengangkat HAM, aktualisasi diri mahasiswa, konservasi dan kelestarian lingkungan.	Menggalang dukungan komunal dari masyarakat luas dengan tujuan untuk menarik perhatian terhadap kepedulian kemanusiaan dan lingkungan.	Mendampingi dan memperjuangkan hak-hak petani. setiap rapat, agenda persidangan, audiensi, dan aksi masa. Aksi solidaritas, Provokator.
--	--	--	---	--

Sumber: Olahan Peneliti, 2018

Berdasarkan kerangka dinamis pencegahan dan resolusi konflik yang dikembangkan oleh Ichsan Malik (2017). Terdapat tiga kategori aktor konflik yang perlu diperhatikan yaitu provokator, kelompok rentan, dan kelompok fungsional. Berikut penjelasannya:

a. Provokator

Berdasarkan hasil penelitian, aktor provokator pada konflik ini dapat dianalisa dari dua sisi masing-masing pihak. Kemunculan dan keberadaannya turut menambah kompleksitas konflik. Sebab logika abnormal yang dimiliki oleh aktor ini biasanya disebarakan dalam bentuk distorsi informasi dan ditelan bulat-bulat oleh kelompok rentan.<sup>210</sup>

Mahasiswa serta aktivis menurut Pemerintah maupun PT AP I merupakan provokator. Karena keberadaannya telah membangun persepsi dari warga kontra, sehingga semakin sulit untuk ditemukan titik temu resolusi konfliknya. Berbagai aksi dukungan maupun solidaritas yang dilakukan juga telah memperkuat penolakan warga. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang menyebut bahwa Solidaritas yang ditimbulkan dapat menyebabkan seseorang bersedia terlibat konflik dengan pihak lain, termasuk di dalamnya bersedia untuk berkorban harta dan nyawa.<sup>211</sup> Mempunyai kepentingan yang sama untuk membela dan mempertahankan kelompoknya.

Hal berbeda ditunjukkan oleh warga terdampak dan juga pihak netral, bahwa tidak terdapat istilah provokator. Bagi mereka provokator merupakan pihak yang memposisikan diri untuk keuntungan sendiri ataupun meningkatkan daya tawar dari harga tanah seperti di kasus konflik agraria lain. Keikutsertaan mahasiswa dan aktivis dalam kasus ini dengan persepsi bahwa pembangunan bandara NYIA telah menyematkan kata 'kepentingan umum', sehingga masyarakat bukan terdampak memiliki hak untuk berpartisipasi dengan berbagai cara (kritik, saran maupun solidaritas).

---

<sup>210</sup> Ichsan Malik, *op. cit.*, hlm. 234

<sup>211</sup> Maswadi Rauf, *op. cit.*, hlm. 106.

b. Kelompok Rentan

Persepsi dari kelompok ini dan pernyataan dari provokator akan menyebabkan semakin meningkatnya eskalasi konflik.<sup>212</sup> Konflik agraria menjadi kompleks di saat kelompok rentan, yaitu masyarakat mengalami ketimpangan ekonomi akibat pengangguran dan kemiskinan. Lebih jauh masyarakat ini sangat rentan terhadap tindak kekerasan sebagai penyalur rasa frustrasi mereka karena tidak berdaya dalam mengakses sumber daya agraria maupun ekonomi.

Aparat pemerintah (Kepolisian) terkadang justru menjadi solusi sekaligus bagian dari masalah. Hal ini dapat dilihat dari beberapa kritik masih dialamatkan kepada Kepolisian dan PT Angkasa Pura I karena tindakan pengusuran paksa yang telah dilakukan. Tindakan kekerasan dan intimidasi yang menjadi salah satu pemicu konflik, tapi secara bersamaan juga tergabung ke dalam Tim (Pemkab, PT AP I, Pemprov) melakukan beberapa dialog terkait penyelesaian konflik. Mengingat Kepolisian sebagai *leading sector* merupakan lembaga yang secara yuridis formal berwenang menjaga keamanan dan ketertiban (dengan dukungan TNI, Kejaksaan, Satpol PP).

c. Kelompok Fungsional

Kelompok ini yang memiliki tanggung jawab utama dalam menghentikan konflik, berdasarkan undang-undang yakni polisi dan pemerintah daerah atau pusat.<sup>213</sup> Pemerintah Kabupaten Kulon Progo merupakan pihak yang aktif dalam mengupayakan penghentian hingga transformasi konflik.

Sebagai upaya merealisasikan rencana pembangunan bandara, pemerintah membentuk dua tim pelaksana; yakni Tim Persiapan dan Tim Keberatan. Kedua tim ini dibentuk untuk mempercepat proses realisasi bandara mulai dari persiapan sampai tahap pembangunan. Tim persiapan anggotanya terdiri dari Bappeda DIY, Instansi Peruntukan tanah, PT AP I,

---

<sup>212</sup> Ichsan Malik, *loc. cit.*

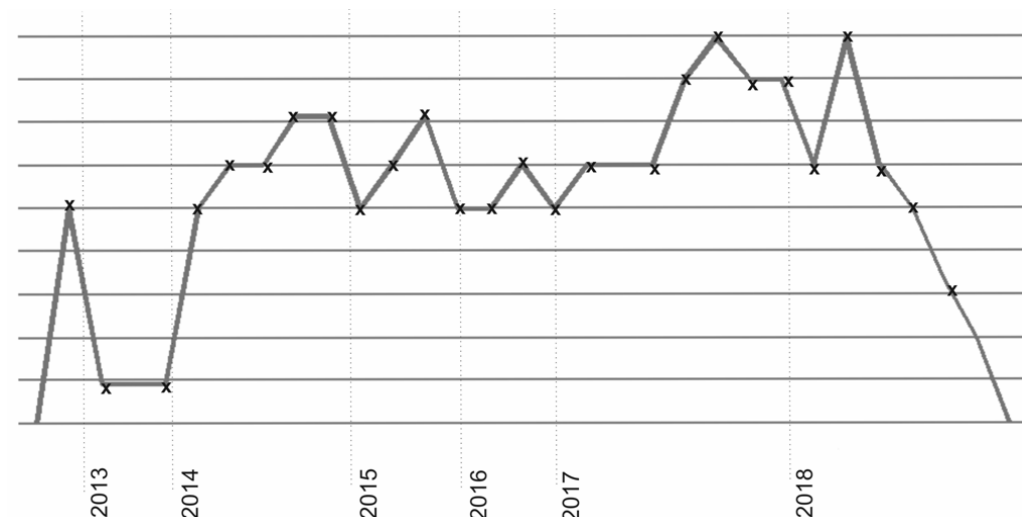
<sup>213</sup> Ichsan Malik, *op. cit.*, hlm. 234-235.

Pemkab, Pemerintah Kecamatan, dan beberapa lurah desa terdampak. Sedangkan tim keberatan meliputi Kepala Setda DIY, Kepala Kanwil BPN DIY, Kepala Bappeda DIY, Kemenkumham, Bupati KP, dan UGM sebagai anggota.

Upaya mempercepat realisasi pembangunan bandara mensiratkan juga upaya untuk menyelesaikan konflik yang terjadi oleh Tim yang telah dibentuk. Kemudian tim yang dibentuk tersebut mengemban amanat untuk menangani penolakan penyerahan lahan milik masyarakat.

Sultan Hamengku Bawono X sebagai pemimpin maupun kepala daerah sebenarnya memiliki posisi yang strategis dalam menyelesaikan konflik yang terjadi. Kultur masyarakat kontra yang identik dengan budaya jawa sebenarnya menjadi sistem *buttom up* dalam upaya meredam konflik meluas. Sultan yang diyakini oleh masyarakat DIY sebagai panutan, akan dengan mudah untuk melakukan dialog serta negosiasi secara langsung. Namun langkah ini tidak ditempuh, Pemerintah Provinsi hanya melimpahkan penyelesaian konflik pada Pemerintah Kabupaten.

#### 4.3.1.4. Eskalasi dan De-eskalasi Konflik



**Gambar 4.6 Eskalasi Konflik Pembangunan Bandara NYIA**

Sumber: Olahan Peneliti, 2018 (Berdasarkan Kronologi Konflik)

Tingkat eskalasi dan deeskalasi akan turut memberikan kontribusi bagi konflik dan perdamaian.<sup>214</sup> Eskalasi yang terus meningkat akan memberikan pengaruh terhadap terjadinya pembangunan konflik. Sedangkan kondisi de-eskalasi konflik akan mendorong terjadinya pembangunan perdamaian.

Berdasarkan gambar 4.6 tersebut, secara historis eskalasi konflik pada pembangunan bandara NYIA dapat dianalisis dari kronologi tanggal-tanggal penting sepanjang tahun 2012 hingga 2018. Secara lebih lengkap peneliti telah sajikan pada lampiran kronologi konflik. Masyarakat pada lima desa terdampak dan masyarakat Kabupaten Kulon Progo secara luas telah mengalami pergolakan selama kurang lebih 6 (enam) tahun. Pada tahun awal 2012 telah bergulir isu pembangunan bandara, sebagian besar masyarakat menolak dengan alasan mereka sudah memiliki kehidupan yang berkecukupan dari sektor pertanian.

Melihat berbagai aksi penolakan dan perlawanan yang dilakukan masyarakat terdampak, hal ini sesuai dengan analisis dari Hans Antlov. Bahwa masyarakat kini dapat dikatakan tidak lagi pasif dalam menyampaikan aspirasinya, sebaliknya mereka aktif dalam mengorganisir diri secara politik dan bahkan menolak secara tegas terhadap proyek-proyek negara yang tidak diinginkan oleh mereka.<sup>215</sup> Terlihat dari organisasi warga WTT dan PWPP yang aktif memperjuangkan kepentingan mereka melalui beragam aksi penolakan.

Seiring dengan sosialisasi yang dilakukan pemerintah pada rentang tahun 2013, konflik mengalami stagnasi. Namun masyarakat mulai mengalami konflik horizontal, akibat dari terpolarisasinya suara masyarakat yang menolak dan mendukung pembangunan bandara. Terpecahnya pendapat masyarakat terkait pembangunan bandara, pada akhirnya dengan mudah dipolitisasi oleh pihak lawan.

---

<sup>214</sup> Ichsan Malik, *op. cit.*, hlm. 233.

<sup>215</sup> Hans Antlov, *loc. cit.*

Tahun 2014 merupakan rentang waktu masyarakat memperjuangkan haknya melalui jalur hukum. Beragam aksi dilakukan oleh warga dalam mewarnai perjuangan mereka melalui jalur hukum. Awal tahun 2015 ditandai dengan berakhirnya perjuangan jalur hukum, akibat ditolaknya upaya PK yang diajukan masyarakat. Perlawanan masyarakat juga dikarenakan proses edukasi yang dilakukan para mahasiswa dan aktivis, yang pada akhirnya mengubah pola pikir masyarakat. Malik menyebut terjadi perubahan tren perlawanan setelah reformasi, masyarakat lokal semakin sadar akan haknya dan berani menuntut serta mengekspresikannya dalam bentuk perlawanan terbuka.<sup>216</sup> Bentuk penolakan yang terjadi sebelum maupun sesudah proses litigasi memperlihatkan kondisi eskalasi konflik yang tinggi dan cenderung rusuh.

Ekskalasi kembali terjadi ketika dilakukan penggusuran paksa oleh PT Angkasa Pura I, setelah izin penetapan lokasi bandara kembali berkekuatan hukum. Hal ini turut menjadi perhatian publik. Berbagai pihak ketiga ikut menyerukan untuk penghentian langkah PT Angkasa Pura I dan Pemerintah dalam tindakannya karena dinilai intimidatif dan represif. Hal ini berlawanan dengan komitmen awal penyelesaian konflik yang menggunakan cara-cara persuasif. Masyarakat dan aktivis menyebut bahwa polisi melakukan tindakan represif, walaupun pihak Kepolisian menyangkalnya. Polisi beralasan hanya bertugas mengamankan proses pembebasan lahan, dan jika terjadi represif itu dikarenakan pihak warga yang memulai terlebih dahulu.

Konflik serta pergolakan yang terjadi menimbulkan rasa ketidakamanan bagi masyarakat. Karena aman bagi negara belum tentu aman bagi warga negara di dalamnya. Kerap kali negara mengatasnamakan keamanan dan stabilitas nasional, melakukan tindakan represif sehingga menimbulkan rasa tidak aman (*human insecurity*) termasuk penggusuran terhadap rumah warga.

---

<sup>216</sup> Ichsan Malik, *op. cit.*, hlm. 277.

Selanjutnya konflik mengalami de-eskalasi setelah dilakukannya penggusuran besar-besaran. Namun kemudian muncul resistensi beberapa warga kontra untuk tetap bertahan meskipun rumah dan tanah pertanian sudah diratakan. Menanggapi hal ini Pemerintah dan PT Angkasa Pura I melakukan berbagai upaya resolusi konflik dalam bentuk pendekatan serta negosiasi. Upaya tersebut menghasilkan suatu kondisi yang lebih baik dari sebelumnya.

Kondisi warga yang bertahan mulai menunjukkan sikap pasrah dan menerima kenyataan. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber dapat dilihat bahwa alasan yang mendominasi warga terdampak ialah merasa lelah dan masih memikirkan masa depan anak-cucu mereka. Alasan berat warga dan keputusan yang diambil hasil pergulatan pemikiran yang sangat panjang. Perasaan lelah dan pasrah tersebut merupakan hal yang dirasakan warga atas proses perjalanan konflik.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikategorikan beberapa faktor yang menjadi pendorong terjadinya deeskalasi konflik. *Pertama* faktor sosial, dimana masyarakat Jawa secara kultur memiliki sistem *buttom up* terkait merespon konflik. *Kedua* faktor ekonomi, semakin memburuknya kondisi warga kontra yang bertahan akibat hilangnya tanah sebagai mata pencaharian, telah memaksa mereka untuk mencari alternatif penghasilan. *Ketiga* faktor kehadiran mediator, baik Ombudsman RI maupun Komnas HAM, telah menjadi penengah yang baik bagi kedua pihak untuk saling menahan diri supaya konflik tidak bereskalasi.

#### **4.3.1.5. Dampak**

Peneliti mengkategorikan dampak yang ditimbulkan dari dinamika konflik yang terjadi yaitu; rusaknya kontrak sosial di masyarakat, terdapatnya intimidasi dan kekerasan, serta perubahan sikap masyarakat.

##### **a. Rusaknya Kontrak Sosial**

Tahun 2012 merupakan awal terbentuknya organisasi WTT. Organisasi ini lahir karena bentuk dari perlawanan yang dilakukan oleh

masyarakat terhadap kebijakan pemerintah terkait bandara NYIA. Awalnya memang banyak warga yang menolak pembangunan, namun lambat waktu masyarakat berubah haluan. Terdapat warga yang menolak, mendukung dengan syarat, serta mendukung tanpa syarat. Dengan adanya kelompok ini menjadikan masyarakat semakin terpolarisasi.

Polarisasi ini membuat pergolakan sosial terjadi di masyarakat. Berbagai kegiatan sosial seperti keagamaan dan kebudayaan, warga kontra cenderung untuk menyendiri. Desa yang biasanya sarat akan asas kekeluargaan, menjadi memudar karena perbedaan pandangan terkait pembangunan bandara. Masyarakat lebih memilih diam, daripada membicarakan bandara ketika berinteraksi dengan masyarakat lain.

Meminjam analisis Jeong tentang konflik, yaitu menyangkut adanya perbedaan dalam suatu opini, pertentangan, argumen dan tujuan yang tidak sejalan yang terjadi dalam setiap aspek sosial masyarakat.<sup>217</sup> Terdapat konflik horizontal antara warga pro dengan warga kontra dalam menanggapi pembangunan bandara NYIA. Bentuk konflik tersebut ialah saling sindir hingga enggan saling menyapa antar tetangga.

Banyaknya internal WTT yang menerima negosiasi dan bergabung dengan warga yang pro bersyarat. Kemudian warga yang masih menolak negosiasi membentuk PWPP-KP. Buntut dari perpecahan organisasi ini adalah tidak harmonisnya hubungan anggota antara WTT dan PWPP-KP. Hal ini didasari karena perbedaan pemahaman yang mendasar di antara dua kelompok yang dulu bersama-sama.

b. Terdapat Intimidasi dan Kekerasan

Proses pembebasan lahan menggunakan cara yang dinilai represif kemudian menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah. Teror, kekerasan fisik, pemutusan sarana penunjang kehidupan (pencabutan aliran listrik serta menghancurkan akses jalan berupa galian depan rumah), pencongkelan pintu rumah, hingga penyeretan paksa masyarakat turut

---

<sup>217</sup> Ho Won Jeong, *op. cit.*, hlm. 6.

mewarnai dinamika yang terjadi. Bahkan pengerahan aparat dalam jumlah besar juga dinilai merupakan hal yang berlebihan.

Semua itu berlawanan dengan komitmen awal PT AP I dan Pemerintah yang menggunakan cara-cara persuasif. Tindakan tersebut justru berlawanan dengan usaha mewujudkan keamanan manusia (*human security*) dalam sebuah tatanan masyarakat. Sejatinya kebutuhan rasa aman meliputi kebutuhan akan jaminan, stabilitas, perlindungan, ketertiban, bebas dari ketakutan dan kecemasan.<sup>218</sup>

Kebutuhan untuk menciptakan dan memelihara keamanan, negara seringkali mengorbankan hak-hak individu warga negaranya.<sup>219</sup> Bagi Pemerintah, aksi perlawanan masyarakat yang berlarut membuat situasi tidak kondusif. Hal ini kemudian berdampak pada pembangunan bandara sebagai salah satu proyek nasional tersendat. Penggusuran secara paksa dilakukan untuk menekan gerakan perlawanan warga. Tercatat Kekerasan fisik terjadi pada tanggal 4 dan 5 desember 2017, sebanyak 3 (tiga) warga terluka karena diseret oleh polisi, serta 15 aktivis juga diamankan.

#### c. Perubahan Sikap Masyarakat

Perubahan sikap masyarakat dipengaruhi oleh 2 (dua) faktor, yaitu konflik serta peralihan. Perubahan sikap masyarakat yang diakibatkan oleh konflik dapat dilihat dari aksi perlawanan yang dilakukan. Kecenderungan masyarakat Jogja yang dikenal dengan sopan santun yang tinggi serta kepatuhan terhadap kepemimpinan Raja. Berubah menjadi berani menentang dan melawan kebijakan yang telah direncanakan.

Bentuk Perlawanan yang dilakukan terindikasi karena pengaruh dari mahasiswa dan aktivis lainnya, sehingga membuat kesan masyarakat terdampak menanggalkan identitasnya. Hal ini terkait dengan falsafah jawa "*ngono yo ngono ning ojo ngono*" seperti yang diungkapkan beberapa narasumber dalam menganalisa perlawanan masyarakat.

---

<sup>218</sup> A. Minderop, *loc. cit.*

<sup>219</sup> Barry Buzan, *op. cit.*, hlm. 43.

Diartikan sebagai kebebasan kepada siapapun untuk melakukan suatu tindakan, tetapi telah menjerumus pada pelanggaran norma dan etika.

Perubahan sikap yang diakibatkan oleh peralihan kehidupan masyarakat dari tanahnya berupa tempat tinggal dan profesi turut mengancam perilaku konsumtif dan kemiskinan. Konsumtif misalnya saja kebutuhan memasak, sebelumnya memakai kayu bakar, beras dan sayur dari hasil panen sendiri. Kini mereka harus membeli gas, beras, sayur, dan lauk-pauk.

Harga tanah sudah tidak sanggup lagi dijangkau oleh para petani yang terdampak.<sup>220</sup> Mengingat pembangunan bandara akan diikuti juga dengan pembangunan hotel, restoran dan pendukung lainnya. Sehingga masyarakat Kulon Progo lebih memilih mematok harga tinggi pada tanah milik mereka. Ketimpangan sosial berujung pada peningkatan kemiskinan pun menjadi sebuah ancaman yang tidak dapat dielakkan. Terutama terkait lahan sebagai mata pencaharian. Warga yang berprofesi sebagai petani mengalami kesulitan jika harus membeli tanah kembali untuk pertanian. Mengingat harga tanah di sekitaran bandara sudah mengalami peningkatan yang drastis, sehingga tidak mampu dijangkau oleh petani.

Perlu diketahui bahwa data menunjukkan sebagian besar penduduk merupakan lulusan SMA/SMK/MA. Begitu pula dengan kelompok usia produktif yang mendominasi pada umur 40 tahun ke atas. Melihat hal ini tentu menjadi pertimbangan yang sulit bagi mereka dalam mengambil keputusan. Menginjak usia 40 dengan pendidikan yang rendah, tentu membuat mereka berpikir ulang dalam merelakan tanah. Terlebih tingginya ketergantungan terhadap tanah bagi masyarakat pedesaan. Berbeda dengan masyarakat perkotaan yang pada umumnya memiliki jenjang pendidikan tinggi dan bukan bekerja sebagai petani, merelakan tanah menjadi hal yang mudah untuk dilakukan.

Warga terdampak saat ini hanya menganggur dan mengandalkan uang ganti rugi untuk hidup sehari-hari. Uang ganti rugi yang juga sudah

---

<sup>220</sup> Berdasarkan observasi peneliti terkait harga tanah di sekitar bandara NYIA.

banyak terserap untuk membangun kediaman baru. Kehilangan tanah sebagai tempat tinggal dan mata pencaharian telah memaksa warga untuk memulai kehidupan baru dari awal.

#### **4.3.2. Resolusi Konflik**

##### **4.3.2.1. Peran dan Strategi Lembaga dalam Penyelesaian Konflik**

Selama konflik berlangsung, lembaga pemerintah maupun non pemerintah telah melakukan berbagai upaya perdamaian. Mereka terlibat dalam berbagai bentuk kegiatan; mulai dari intervensi penyelesaian konflik, pemberdayaan masyarakat terdampak, dialog dan negosiasi. Meski berbagai upaya ini boleh dikatakan belum mencapai hasil yang diharapkan. Namun dampaknya perlu dihitung sejauh mana hal itu mampu menciptakan mendorong perdamaian.

##### **a. Lembaga Pemerintah**

Penanganan konflik pada UU PKS dideskripsikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi konflik yang mencakup pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pascakonflik.<sup>221</sup> Merujuk pada bunyi pasal di atas, penanganan konflik pada hakekatnya merupakan kegiatan terencana yang dilakukan oleh kelompok fungsional untuk menciptakan situasi damai.

Kebijakan ini telah memberi kewenangan kepada partisipasi institusi keamanan dalam penyelesaian konflik sosial di masyarakat. Penyelesaian konflik pada hakekatnya untuk turut menciptakan keamanan nasional. Riant Nugroho menjelaskan kebijakan keamanan nasional merupakan sebuah keputusan politik dari suatu bangsa yang melembaga untuk melindungi bangsa dan kepentingan-kepentingan bangsa tersebut, baik di dalam negeri maupun internasional.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial, Pasal 1, ayat (2).

<sup>222</sup> Riant Nugroho, *op. cit.*, hlm. 20.

Indonesia sebagai sebuah negara hukum, memiliki Undang-Undang untuk mengatur setiap kehidupan berbangsa dan bernegara. UUPA yang diharapkan menjadi payung hukum pengaturan agraria di Indonesia telah gagal menyediakan solusi bagi penyelesaian konflik agraria. Cita-cita UUPA ialah melaksanakan perubahan secara mendasar terhadap relasi agraria yang ada agar menjadi lebih adil dan memenuhi kepentingan rakyat petani.<sup>223</sup> Hal ini menyiratkan bahwa UUPA sebagai sebuah aturan pokok, aturan dasar, atau aturan payung bagi manajemen sumber daya agraria di Indonesia tersebut sebenarnya memiliki semangat kerakyatan.

Hal ini diperparah dengan adanya implementasi UU Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang dinilai sering kali tidak memperhatikan fungsi sosialnya. Senada dengan Christodoulou yang menyatakan bahwa konflik pertanahan tidak dapat dilepaskan dari relasi sosial yang terkait dengan kontrol dan penggunaan sumber-sumber agraria.<sup>224</sup> Setidaknya perencanaan matang terkait lestariannya fungsi sosial yang telah ada di masyarakat, tidak terabaikan pada dokumen perencanaan pembangunan di awal.

Tidak jarang setiap pembangunan yang dilakukan pemerintah harus berhadapan dengan perlawanan masyarakat. Hal ini tentu menghambat jalannya pembangunan dan lebih luas mengganggu stabilitas keamanan di suatu daerah. Padahal penggunaan tanah di Indonesia sekiranya dapat dilakukan semaksimal mungkin dengan cara pembangunan berkelanjutan kiranya tidak hanya angan-angan belaka, tetapi perlu direalisasikan.<sup>225</sup> Sebuah konsep yang bagus tidak akan

---

<sup>223</sup> Musleh Herry, *op. cit.*, hlm. 28.

<sup>224</sup> Afrizal, *loc. cit.*

<sup>225</sup> Satria Dewi Chandra, "Polemik Pertanahan dan Single Basic Map untuk pembangunan berkelanjutan", dalam <http://www.ugm.ac.id>, diakses pada tanggal 19 Oktober 2018.

berarti tanpa eksekusi yang tepat, perencanaan pembangunan yang matang dengan tetap memperhatikan fungsi sosial menjadi modal utama.

Strategi-strategi yang dilakukan Pemerintah daerah (Kabupaten dan Provinsi) turut berkontribusi bagi terciptanya kondisi damai dalam konflik pembangunan bandara NYIA. Beberapa langkah sudah cukup berarti dalam upaya penyelesaian konflik, seperti koordinasi antarlembaga, sistem peringatan dini, membangun partisipasi masyarakat, hingga membangun penyelesaian alternatif.

Negosiasi awal yang dilakukan sebagai upaya penyelesaian konflik oleh pemerintah pada tahun 2013 terbilang gagal. Karena tidak ditemukan titik temu penyelesaian masalah. Terdapat dua hal penyebab, yaitu *pertama*, pemerintah tidak memberikan kejelasan pasti terkait dengan ganti rugi lahan masyarakat dan jaminan kesejahteraan masyarakat kedepannya. *Kedua*, masyarakat sulit menerima relokasi karena ketakutan akan kehilangan tempat tinggal, lahan pertanian, serta mata pencaharian mereka.

Peran penting Pemerintah Kabupaten dalam keberhasilannya memfasilitasi kepentingan warga kontra, juga karena pendekatan yang dilakukan. Dengan mengutamakan prinsip persuasif, Pemkab terus berupa membangun komunikasi yang baik. Mulai dari Bupati melakukan pendekatan langsung pada masyarakat, hingga upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat tersebut. Hal inilah yang diupayakan Pemerintah Kabupaten, berusaha untuk bernegosiasi dengan masyarakat melalui pendekatan-pendekatan yang bersifat informalitas.

Pemkab didampingi oleh PT AP I terus melakukan sosialisasi, berbagai pendekatan sudah dilakukan. Tim pelaksana yang terdiri dari berbagai unsur pemerintahan, kecamatan temon dan pamong desa, melakukan pembagian tugas untuk mendekati warga. Pendekatan yang dilakukan prinsipnya persuasif dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat hingga pendekatan hukum. Proses penciptaan kerjasama jangka panjang

dan proses untuk mengatasi komunikasi negatif antarpihak ini merupakan sebuah transformasi konflik menurut Botes.<sup>226</sup>

Upaya pemerintah salah satunya adalah melakukan perencanaan kawasan relokasi warga terdampak pembangunan. Hal ini sebagai buah hasil dari negosiasi yang dilakukan pemerintah. Program ini dikoordinasi oleh Bappeda Kabupaten dengan melibatkan beberapa lembaga terkait. Mencakup penataan jalan, saluran air, tempat ibadah, taman, pemakaman, dan bangunan pendidikan. Upaya ini terbilang berhasil, dengan diikuti oleh sebagian besar warga terdampak.

Sosialisasi dan konsultasi publik pada tahun awal konflik menurut warga tidak mencerminkan terpenuhinya berbagai tuntutan mereka. Warga menilai usulan mereka hanya ditampung dan tidak ditindaklanjuti. Konsultasi publik yang di dalamnya juga menghimpun suara masyarakat sepakat ataupun tidak sepakat terhadap pembangunan bandara, pada akhirnya hanya mengakomodasi kepentingan warga yang sepakat. Pihak PT Angkasa Pura I mengatakan bahwa bila menuruti subjektivitas warga, nanti sulit untuk mengurai permasalahan, hal ini disampaikan Sujastono dalam wawancara.

Peran Pemerintah Provinsi dalam keterlibatannya menyelesaikan konflik terlihat dominan oleh Kesbangpol DIY. Program jaga warga yang dilaksanakan oleh Kesbangpol DIY dinilai efektif sebagai strategi untuk menciptakan situasi aman. Kesbangpol yang merupakan kesekretariatan Kominda, mengumpulkan informasi terkait konflik dengan *conflict mapping*. Sinergi yang dibangun dengan berbagai pihak termasuk tokoh masyarakat dan agama hingga tingkatan paling rendah (yakni desa), telah mampu membendung konflik meluas dan mengarah pada kerusuhan lokal.

Pemerintah daerah sedang merancang strategi yang tepat agar warga kontra tetap tampil 'gagah'. Walaupun mereka kalah, dengan menerima ganti rugi dan juga relokasi. Karena ditakutkan ada rasa malu

---

<sup>226</sup> Johannes Botes, *loc. cit.*

yang menghalangi jika mereka menerima ganti rugi, seperti gunjingan tetangga, karena kerasnya penolakan yang telah dilakukan. Penyelesaian konflik bandara ini terbilang *smooth* dan rapi, sehingga bisa menjadi *pilot project* pembangunan di Indonesia lainnya, karena keunikan dan kompleksnya permasalahan.

Faktor keamanan, peran seperti Pemerintah Daerah, TNI, Kepolisian, Satpol PP, dan Intelijen Daerah terlihat begitu kuat. Tergambar dari berfungsinya Kominda dalam melaksanakan koordinasi guna mempengaruhi suara masyarakat kontra. Dengan kata lain, lembaga pemerintah memiliki kesiapan dan sumber daya keamanan yang baik dalam memainkan perannya, hal ini juga didukung oleh legitimasi dan otoritas yang kuat.

Pembangunan bagi kepentingan umum selanjutnya bisa belajar dari tindakan yang telah dilakukan oleh Pemkab Kulon Progo dalam penyelesaian konflik pembangunan bandara NYIA. Mengingat kerumitan dinamika konflik yang ada, selain karena aktor konflik yang terlibat, konflik juga harus dihadapkan pada kondisi DIY yang 'istimewa'.

Selanjutnya pada proses mediasi yang menjadi langkah penanganan konflik bisa menjadi efektif ketika para pihak memiliki kedudukan yang sama. Hal ini yang diupayakan oleh ORI sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik yang menerima laporan dari masyarakat. Upaya resolusi konflik yang dilakukan ORI yaitu mendorong dialog antar pihak, dan mencairkan suasana, hingga membangun komunikasi konstruktif untuk menghargai satu sama lain.

Sebagai hasilnya ORI telah memberikan beberapa masukan kepada Pemerintah dan juga PT AP I sebagai kelompok fungsional dalam penyelesaian konflik. Meskipun hasil investigasi sudah diberikan, namun kelompok fungsional tersebut tidak serta merta mengindahkan masukannya.

b. Lembaga Non-Pemerintah

Penelitian ini juga memperlihatkan bahwa lembaga nonpemerintah turut mengupayakan penyelesaian konflik. Hal tersebut karena telah lamanya masa konflik yang terjadi, sehingga membuat lembaga non pemerintah merasa perlu terlibat untuk menyelesaikan konflik. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, lembaga tersebut yaitu Komnas HAM, kampus-kampus di DIY, dan LBH Jogja. Ketidakpercayaan warga kontra terdampak dengan setiap upaya resolusi yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga memunculkan sikap apatis warga. Maka kehadiran pihak ketiga disambut dengan respon yang baik oleh warga.

Berdasarkan hasil temuan peneliti di lapangan, Komnas HAM sebagai mediator dalam konflik agraria pembangunan bandara NYIA. Penyelesaian melalui mediasi yang merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan situasi kondusif bagi perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM terutama menjadi tanggung jawab pemerintah sebagaimana tertuang dalam konstitusi.<sup>227</sup> Beberapa rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komnas HAM dialamatkan kepada Pemerintah daerah, PT AP I, hingga Presiden. Rekomendasi berupa himbuan untuk menahan eksekusi sampai terjadi kesepakatan, pemenuhan akan hak warga sebagai konsekuensi pembangunan, hingga usulan penghitungan ulang harga dan luasan tanah.

Komunikasi konstruktif yang mampu dibangun oleh Komnas HAM kepada kedua pihak yang berkonflik, menandakan bahwa posisi pihak ketiga yang netral memegang peran yang strategis untuk turut menyelesaikan konflik. Mengingat kembali bahwa keterbukaan warga terdampak hanya bersedia dengan ORI dan Komnas HAM sebagai pihak ketiga. Sementara sikap acuh warga ditunjukkan kepada Pemerintah dan PT Angkasa Pura. Keterlibatan aktif pihak ketiga dalam menengahi, memediasi, hingga memfasilitasi ini merupakan upaya menuju transformasi konflik.

---

<sup>227</sup> Undang-Undang RI Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 8.

Hal semacam sistem peringatan dini sebenarnya sudah dibangun oleh masyarakat sendiri sejak lama. Terwujudnya perdamaian dan keamanan masyarakat DIY pada umumnya merupakan hasil dari resiliensi masyarakat dalam merajut hubungan yang positif dan harmonis. Kemudian secara *bottom-up* menjadi mekanisme perekat perdamaian, meskipun terdapat akar konflik permasalahan yang begitu rapuh. Pergolakan sosial yang terjadi telah mampu dibendung sehingga tidak berubah menjadi kekerasan bersifat komunal.

#### 4.3.2.2. Upaya untuk menyelesaikan konflik

##### a. Litigasi

Litigasi merupakan upaya resolusi konflik yang sifatnya *win-lose solution*.<sup>228</sup> Hal ini dikarenakan salah satu pihak dipaksa untuk menerima kekalahan. Terlihat dari proses hukum yang pada akhirnya dimenangkan oleh Pemerintah bersama PT Angkasa Pura I. Sedangkan masyarakat terdampak dipaksakan menerima kekalahan. Jika menurut Galtung ialah damai yang negatif (*negative peace*).<sup>229</sup>

Setelah proses litigasi yang dimenangkan Pemerintah, upaya ini tidak serta merta mampu menghentikan konflik. Justru terjadi sebaliknya, aksi penolakan serta perlawanan cenderung meningkat dan bahkan semakin panas. Kekalahan yang tidak mampu diterima oleh masyarakat, akhirnya mengalami eskalasi ketika PT AP I, Pemerintah dan aparat melakukan eksekusi pengosongan lahan. Tindakan tersebut sontak mendapat perlawanan keras dari masyarakat, alotnya proses eksekusi bahkan berujung pada bentrok dan kekerasan fisik. Hal ini dilakukan warga sebagai bentuk perlawanan dalam mempertahankan hak miliknya.

##### b. Dialog dan Negosiasi

Mengingat kepentingan pembangunan akan selalu dimenangkan, apalagi bandara NYIA merupakan proyek strategis nasional. Pemerintah

<sup>228</sup> Nurnaningsih Amriani, *Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa di Pengadilan*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 35.

<sup>229</sup> Johan Galtung, *op. cit.*, hlm. 16.

Kabupaten Kulon Progo sangat mengharapkan keikhlasan warga kontra rela berkorban, untuk kepentingan masyarakat yang lebih luas. Namun, *win-win solution* tetap menjadi sebuah harga mati bagi Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

Pemda Kulon Progo selalu mengikuti aturan hukum yang berlaku (formal) untuk melahirkan skema penyelesaian konflik. Yaitu dengan melakukan upaya *problem solving*, yang merupakan sebuah bentuk penyelesaian konflik dengan mempertahankan pendapatnya sendiri sekaligus berusaha untuk berkonsiliasi dengan pendapat pihak lain.<sup>230</sup> Melibatkan pihak ketiga yang dapat dipercaya oleh kedua pihak, atau duduk bersama dalam sebuah negosiasi.

Setelah menempuh upaya resolusi konflik melalui ranah hukum, penolakan warga justru semakin kuat. Hal ini kemudian mendorong pemerintah untuk melakukan dialog maupun negosiasi. Sesuai dengan pernyataan Galtung yang menyebut bahwa konflik dapat diatur jika para aktor menemukan metode menegosiasikan perbedaan kepentingan dan menyepakati aturan main untuk mengatur konflik.<sup>231</sup> Mengutip salah satu prinsip resolusi konflik dari Galtung maka negosiasi merupakan salah satu prinsip dari *peace making*.

Namun upaya Pemerintah dan PT AP I untuk bernegosiasi mendapat respon yang cenderung acuh, apatis, serta berkomitmen 'pokoke' dari warga. Hal ini ditengarai karena kekecewaan serta rasa sakit hati yang dialami warga akibat tindakan Pemerintah dan PT AP I sebelumnya. Kukuhnya penolakan pembangunan bandara oleh warga berdampak, tidak serta merta menghentikan upaya dialog pemerintah kabupaten. Tercermin dari pendekatan-pendekatan yang dilakukan bahkan oleh Bupati yang seringkali turun ke lapangan.

Menurut analisa peneliti, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo memiliki orientasi pada hubungan atau *relationship-centered*

---

<sup>230</sup> Dean G. Pruit dan Jeffrey Z. Rubin, *Teori Konflik Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 57

<sup>231</sup> Johan Galtung, *op. cit.*, hlm. 21.

*orientation*,<sup>232</sup> yang menganggap bahwa kepentingan pribadi dan kepentingan warga sama pentingnya dan keduanya dapat terwujud dengan seimbang. Pilihan orientasi ini menggunakan kompromi, akomodasi, maupun negosiasi. Orientasi ini tergambar ketika beberapa kali Bupati Kulon Progo Hasto Wardoyo menyambangi kediaman warga kontra, dan mencoba dialog. Meskipun terbilang sangat terlambat, dan warga terlanjur merasa sakit hati akibat tidak ada upaya seperti itu sedari awal.

Pendekatan dalam mengelola konflik yang dipakai oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo adalah dengan menitikberatkan kepada negosiasi, agar warga tidak merasa dirampas haknya. Penyelesaian konflik persuasif menggunakan cara perundingan dan musyawarah untuk mencari titik temu antara pihak-pihak yang berkonflik. Cara ini menghasilkan penyelesaian konflik secara tuntas, artinya tidak ada lagi perbedaan antara pihak-pihak, karena mereka dengan senang hati telah mencapai mufakat. Cara persuasif merupakan ketrampilan dalam menyelesaikan konflik yang menjadi tuntutan demokrasi.<sup>233</sup>

#### c. Pendekatan Antar Individu

Pendekatan yang dilakukan di samping dialog dan negosiasi yang terus diupayakan kepada organisasi warga WTT dan PWPP-KP. Pendekatan secara individu juga telah dilakukan oleh Pemkab. Hal ini perlu dilakukan mengingat organisasi telah membuat kekuatan warga menjadi semakin percaya diri. Sehingga Pemerintah merasa perlu melakukan pendekatan secara individu. Tindakan ini menghasilkan suara individu dari masing-masing pribadi, dan akan lebih mudah untuk mengakomodasi kepentingan setiap masyarakat.

Penyelesaian konflik yang efektif, terdapat prasyarat yang harus dipenuhi yaitu, bahwa hak setiap pihak harus didengar dan diperhatikan serta dipenuhi. Setelah itu baru bisa dimulai proses penyelesaian melalui

---

<sup>232</sup> Gary Yukl, *Kepemimpinan dalam Organisasi*, (Jakarta: Prenhalindo, 1998), hlm. 305.

<sup>233</sup> Maswadi Rauf, *op. cit.*, hlm. 10-11.

dialog untuk mencari titik temu (*common ground*). Tanpa kesadaran pentingnya langkah ini, proses penyelesaian konflik tidak dalam arti sebenarnya.<sup>234</sup>

Beberapa warga mengaku sudah lelah dalam pusaran konflik, dan menginginkan mengambil ganti rugi yang dikonsinyasi. Namun mereka menjadi merasa sungkan bila harus berpindah haluan dari suara organisasi, kekhawatiran akan sanksi sosial yang nanti diterimanya. Mengingat komposisi lokasi terdampak merupakan masyarakat tradisional yang kental akan budaya jawa. Sehingga diperlukan pendekatan-pendekatan yang sesuai dengan budaya masyarakat tersebut, untuk menjaga nama baik mereka. Hal ini didukung oleh pernyataan Ichsan Malik, bahwa dalam membangun perdamaian mau tidak mau harus menggunakan budaya setempat atau pendekatan lokal, serta menggunakan kebiasaan masyarakat.<sup>235</sup>

#### d. Ganti Rugi

Ganti rugi sebagai kewajiban negara dalam menghormati hak warganya. Menjadi salah satu upaya resolusi konflik yang juga patut disoroti. Nilai ganti rugi sudah sesuai, karena melalui Tim Penilai dari pihak ketiga. Proses taksiran harga tanah telah melalui tahapan yang tepat dan transparan, sehingga menghilangkan peran oknum untuk 'bermain' di dalamnya. Aspek penilaian juga telah menyeluruh dalam melakukan penilaian.

Walaupun ganti rugi sudah sesuai, namun warga kontra bahkan tidak memedulikan besaran ganti rugi yang didapatnya. Mereka tetap merasa bahwa tidak ada proses jual beli, sehingga tanah masih tetap menjadi miliknya. Dengan anggapan sebanyak apapun uang yang didapat akan habis, jika mereka kehilangan mata pencahariannya. Hal ini kemudian mendorong Pemkab dan PT AP I menyelenggarakan pelatihan dan pemberdayaan masyarakat terdampak. Sesuai dengan pernyataan

---

<sup>234</sup> Musleh Herry, *op. cit.*, hlm. 61.

<sup>235</sup> Ichsan Malik, *op. cit.*, hlm. 231.

bahwa terjadinya penurunan konflik didorong oleh adanya kesepakatan antara masyarakat dan pemerintah melalui pengakomodasian kepentingan-kepentingan warga terdampak (Jeong, 2008).

Besaran ganti rugi didapat setiap warga berbeda, sehingga terdapat juga warga yang tidak mampu. Diberikan akomodasi rumah dalam bentuk magersari. Pemerintah bahkan membebaskan pajak dari nilai ganti rugi yang didapat warga terdampak.<sup>236</sup> Hal tersebut sebagai bentuk untuk meringankan beban warga terdampak. Lebih lanjut, pendekatan hukum (*right-based*) dan pendekatan kepentingan seluruh masyarakat (*interest-based*) merupakan *win-win solution*.<sup>237</sup>

e. Pemberdayaan Masyarakat

Melalui pemberdayaan masyarakat, merupakan bentuk kepedulian pemerintah kepada warga terdampak. Hal ini juga salah satu upaya penyelesaian konflik dalam mentransformasi konflik. Transformasi konflik merupakan pendekatan yang digunakan dalam proses rekonsiliasi sebagai upaya untuk memperbaiki pola hubungan antar pihak pasca konflik. Tahapan damai yang berhasil dicapai pada titik pemberdayaan masyarakat merupakan usaha untuk mentransformasi konflik menjadi damai positif.

Kekhawatiran warga karena tidak bisa bertahan hidup jika menerima relokasi, disikapi oleh Pemkab dengan menyelenggarakan pelatihan keterampilan yang nantinya bisa menjadi bekal masyarakat untuk beralih profesi. Dalam bentuk pelatihan kerja dan pemberdayaan juga diberikan kepada warga terdampak, sebagai solusi jalan keluar atas kekhawatiran pada peralihan profesi. Penyelenggaraan pelatihan kerja dengan berbagai keterampilan dilakukan, untuk membekali warga dalam mendukung Kabupaten Kulon Progo sebagai kota bandara. Warga terdampak juga diberdayakan untuk terlibat pada proses pembangunan konstruksi bandara.

---

<sup>236</sup> Wawancara dengan Supriyanta di Kanwil BPN DIY, pada 28 September 2018.

<sup>237</sup> Ichsan Malik, *op.cit.*, hlm. 157.

Pembangunan bandara NYIA dengan tetap memperhatikan keberlangsungan fungsi sosial masyarakat yang ada, merupakan wujud dari pembangunan berkelanjutan. Pindahan masyarakat terdampak dari tempat tinggal dan memaksanya beralih profesi, merupakan konsekuensi dari pembangunan yang dilakukan. Hal ini pada akhirnya menjadi tanggungjawab pemrakarsa pembangunan dalam menjamin keberlangsungan fungsi sosial tersebut. Sesuai dengan diharapkan terciptanya transformasi *negative peace* menjadi *positive peace* dimana semua lapisan masyarakat akan merasakan keadilan sosial, kesetaraan dan kesejahteraan ekonomi.<sup>238</sup> Pentingnya dilakukan perencanaan yang lebih matang serta memperhatikan aspek sosial. Sehingga tidak meninggalkan kesan memaksa dari pemerintah untuk membebaskan tanah milik warga.

Berdasarkan 5 (lima) upaya penyelesaian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa setiap upaya resolusi konflik mampu mengubah strategi konflik setiap pihak. Terlihat dari upaya pertama yakni litigasi, yang pada akhirnya dimenangkan oleh Pemerintah, cenderung membuat situasi konflik semakin memanas. Upaya dialog maupun negosiasi yang dilakukan Pemerintah bersama PT AP I turut cenderung menurunkan tingkat deeskalasi konflik.

Upaya resolusi konflik melalui dialog, negosiasi, serta pendekatan antar individu dengan tujuan untuk menemukan titik temu masing-masing kepentingan. Pemkab berusaha mengakomodasi kepentingan warga terdampak dengan (1) memaksimalkan ganti rugi sebagai upaya memenuhi kebutuhan tempat tinggal warga, dan (2) Pelatihan serta pemberdayaan sebagai bentuk penyaluran terkait mata pencaharian warga. Namun, hasil penelitian turut memperlihatkan bahwa masih terdapat luka psikologis, kepahitan atas ketidakadilan yang dirasakan masyarakat terdampak pembangunan bandara.

---

<sup>238</sup> Aleksius Jemadu, *Loc. Cit.*

Pemkab berusaha mentransformasi konflik yang telah berlangsung dan menjadi pergolakan sosial, dengan mengubah fenomena konflik menjadi damai. Ketersediaan untuk 'angkat kaki' bagi warga terdampak merupakan sebuah kekalahan, kalah-menang dalam hal ini merupakan damai yang negatif. Pemkab berusaha untuk mengubah damai menjadi positif (*positive peace*), yang menurut Galtung merupakan kondisi damai secara struktur, dilandasi pada keadilan, persamaan, dan kesetaraan.<sup>239</sup> Kepentingan dan kebutuhan masing-masing pihak terakomodasi, sehingga tidak ada perasaan kalah.

Terbangunnya relasi yang sehat, baik antara Pemerintah dan masyarakat, maupun sesama masyarakat (kontra dan Pro). Sehingga masyarakat kontra terdampak, meskipun harus merelakan tanahnya, mereka tetap tampil percaya diri di tatanan sosial masyarakat yang baru. Dengan memulai kehidupan yang baru, bahkan lebih baik dari sebelumnya.

---

<sup>239</sup> Johan Galtung, *Op.Cit.*, 155.