

PILIHAN RASIONAL AKTOR DALAM PENYIKAPAN PEMBANGUNAN

BANDARA NEW YOGYAKARTA INTERNATIONAL AIRPORT

Radityo Akbar Resnanto¹

Yogyakarta merupakan salah satu dari sepuluh destinasi wisata terfavorit menurut Kementerian Pariwisata, membutuhkan akses untuk memudahkan mobilitas wisatawan. Hal ini diwujudkan dalam bentuk bandara. Bandara New Yogyakarta International Airport selanjutnya disebut sebagai NYIA, merupakan hasil dari pengembangan bandara Adisucipto. Bandara NYIA nantinya akan terletak di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulonprogo. Namun adanya pembangunan bandara NYIA ini nyatanya menimbulkan polemik dalam masyarakat, yaitu penolakan keberadaan bandara tersebut di Kecamatan Temon. Penolakan tersebut terjadi karena warga menolak untuk pindah tempat tinggal. Hal ini menimbulkan konflik pertanahan, karena pemerintah dihadapkan pada pilihan untuk menggusur rumah warga agar dapat membangun bandara NYIA. Penelitian ini menguraikan tentang penyebab serta penyikapan pihak-pihak yang berkonfrontasi dalam konflik pembangunan bandara NYIA. Metode penelitian yang digunakan adalah metode studi kasus, yaitu metode yang menekankan pada eksplorasi faktor penyebab dari terjadinya konflik pertanahan dalam pembangunan bandara NYIA ini. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan pilihan rasional, dimana manusia cenderung untuk memilih apa yang paling diuntungkannya.

Kata kunci: Pembangunan Bandara, Konflik Pertanahan, Pilihan Rasional, Aktor.

Yogyakarta is one of ten favorite tourist destinations according to the Tourism Ministry, needed an access to easier mobility. New Yogyakarta International Airport referred to NYIA is developed from Adisucipto Airport to easier tourism to mobile. NYIA will be displaced in Kecamatan Temon, Kabupaten Kulonprogo. But, the development of NYIA give polemics in the community, there is denying of the existence of the airport in Kecamatan Temon. The refusal occurred because residents did not want to move. The rejection leading to conflict, because the Government have choice to do displacing the residents to build NYIA. This study describes the causes and how the parties argued in conflict to the construction NYIA. The research method used case study method, the method do the exploration of cause factor the conflicts in the construction NYIA. The approach used in the study is rational choice, where humans tend to choose what is most benefits choice.

Keywords: Airport Development, Land Conflict, Rational Choice, Actor

¹ Mahasiswa Program Sarjana Departemen Ilmu Politik, FISIP, Universitas Airlangga.
radityoakbar-14@fisip.unair.ac.id

Pendahuluan

Presiden Joko Widodo melalui program nawacita, menginginkan adanya peningkatan produktivitas ekonomi masyarakat. Salah satu caranya adalah dengan mendongkrak kegiatan pariwisata di daerah. Saat ini, pariwisata merupakan salah satu komoditas ekonomi yang paling menguntungkan. Contohnya adalah Kabupaten Banyuwangi, dimana daerah tersebut berhasil menjadikan pariwisata sebagai tulang punggung pertumbuhan ekonomi². Mencontoh pada Kabupaten Banyuwangi, harapannya dengan pembangunan bandara NYIA akan mendongkrak sektor ekonomi melalui Pariwisata di Yogyakarta³.

Pembangunan ekonomi melalui pariwisata sendiri sudah terlihat hasilnya, dimana dalam 3 tahun terakhir devisa negara meningkat pesat. Hal ini dibuktikan dengan devisa negara sektor pariwisata sejak tahun 2016 sudah mengalahkan devisa sektor migas dan pada tahun 2019 akan menyumbang US\$24miliar⁴. Pada awalnya devisa negara sektor pariwisata yaitu US\$12.336 milyar menjadi US\$12.441 milyar⁵. Jumlah pelancong asing pada Agustus 2016 sendiri berjumlah 1,03 juta orang, dan mengalami kenaikan pada Agustus 2017 sebanyak 1,40 juta orang⁶.

² Akmal, Putri. 2017. Pariwisata di Banyuwangi Jadi Tulang Punggung Pertumbuhan Ekonomi. <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3737914/pariwisata-di-banyuwangi-jadi-tulang-punggung-pertumbuhan-ekonomi> diakses pada tanggal 11 Januari 2018

³ Anonim. 2017. Tiga Tahun Pemerintahan Jokowi-JK bidang perekonomian: Pondasi Ekonomi Bagus Jadi Modal Dasar. <http://www.ksp.go.id/tiga-tahun-pemerintahan-jokowi-jk-bidang-perekonomian-pondasi-ekonomi-bagus-jadi-modal-dasar/index.html> diakses pada tanggal 11 Januari 2018

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*

⁶ Hendartyo, Muhammad. 2017. Jumlah Wisatawan Asing Naik 25 persen sampai Agustus 2017. <https://bisnis.tempo.co/read/1021520/jumlah-wisatawan-asing-naik-25-persen-sampai-agustus-2017> diakses pada tanggal 15 Januari 2018

Bandara NYIA diharapkan dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat yang akan menggunakan pesawat, karena bandara Adisucipto tidak lagi dapat mencukupi hal tersebut. Bandara Adisucipto dinilai sempit dan sudah *overload*, sedangkan kebutuhan masyarakat menggunakan pesawat semakin banyak⁷. Bandara Adisucipto sendiri tidak dapat lagi dilakukan pengembangan dikarenakan keterbatasan lahan⁸.

Keadaan tersebut menyebabkan pemerintah membangun bandara baru, yaitu bandara NYIA dan mengharuskan untuk melakukan pengusuran kepada warga. Permasalahan ganti rugi ini sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintah, melalui mekanisme Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah dianggap telah melaksanakan mekanisme pengadaan tanah dengan benar. Pengaturan tata ruang yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, serta Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 Kabupaten Kulonprogo tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kulonprogo Tahun 2012-2032. Kedua peraturan daerah tersebut telah memuat tentang bagaimana pembangunan bandara New Yogyakarta International Airport. Selain itu, mekanisme yang harus di laksanakan oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dimulai dari sosialisasi terhadap pembangunan bandara, dilanjutkan dengan pengukuran yang dilaksanakan oleh instansi pertanahan, yaitu Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya akan disebut sebagai BPN. BPN Provinsi Yogyakarta bekerja sama dengan BPN Kabupaten Kulonprogo, mengidentifikasi tanah yang akan dijadikan pembangunan bandara. Setelah dilakukan identifikasi, langkah selanjutnya adalah tanah yang dinilai oleh pihak ketiga dengan cara *appraisal* yang ditenderkan. Tahap terakhir setelah penilaian tanah adalah ganti rugi sesuai dengan kesepakatan dalam *appraisal*. Walaupun dengan mekanisme ganti rugi yang dianggap sudah sesuai undang-undang tersebut, masyarakat Kecamatan Temon masih tetap menolak pembangunan bandara⁹.

⁷ Anonim. 2017. Bandara Adisucipto Memang Harus Pindah, <http://www.bisnisnews.id/id-1272-post-bdanara-adi-sucipto-memang-harus-pindah-berikut-penjasannya.html> diakses pada tanggal 11 Januari 2018

⁸ Linangkung, Erfanto. 2017. Penumpang Naik Signifikan, Bandara Adisutjipto Alami Keterbatasan Lahan. <https://ekbis.sindonews.com/read/1172425/34/penumpang-naik-signifikan-bandara-adisutjipto-alami-keterbatasan-lahan-1484826731> diakses pada tanggal 15 Januari 2018

⁹ Putsanra, Dipna Videlia. 2017. <https://tirto.id/ap-i-tetap-lanjutkan-pengosongan-lahan-untuk-bdanara-kulon-progo-cA2Z> diakses 11 Januari 2018

Penolakan tidak hanya datang dari masyarakat, namun juga pemerintahan. Salah satu instansi pemerintah yang menolak adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kulonprogo atau disebut juga sebagai BPBD. BPBD mengatakan bahwa lahan yang digunakan untuk pembangunan bandara NYIA adalah lahan rawan Tsunami¹⁰. Meski lahan yang rentan terjadi Tsunami, pemerintah tetap bersikukuh untuk melakukan pembangunan bandara.

Pengusuran dengan dalih untuk kepentingan umum sebenarnya kerap kali terjadi, contohnya adalah di Jakarta. Pengusuran ini dilakukan untuk melaksanakan ketertiban umum serta normalisasi pengairan¹¹. Pengusuran lain terjadi di Kalijodo yang dianggap melanggar ruang terbuka hijau¹². Selain itu, Yogyakarta pun secara historis memiliki sejarah pengusuran, seperti pengusuran rumah di Bugel Kulonprogo untuk dibangun pabrik pasir besi¹³, pengusuran pedagang di Gumuk pasir Parangkusumo karena akan direstorasi¹⁴. Kasus-kasus tersebut walaupun mengatasnamakan kepentingan umum, namun sebenarnya terdapat kepentingan bisnis di dalamnya. Seperti pembangunan pabrik pasir besi, yang menginginkan adanya eksplorasi besar-besaran yang menguntungkan kapital dan merugikan rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa pengusuran sering terjadi di wilayah yang menjadi prioritas pembangunan. Pengusuran seharusnya tidak memperkaya korban namun tidak juga memiskinkan. Pengusuran harus tetap memberikan dampak sosial yang sama bagi masyarakat¹⁵.

Penelitian ini sudah pernah dikaji oleh Akhmad Sopanudin dengan tema yang sama yaitu konflik pembangunan bandara di Kulonprogo, namun penelitian tersebut menitikberatkan terjadinya konflik antar kelas sosial serta pertentangan kekuasaan¹⁶. Peneliti mengambil sisi lain dari konflik ini, dimana peneliti melihat bahwa konflik pertanahan yang terjadi sebenarnya disebabkan oleh pertarungan rasionalisasi dari pilihan yang dilakukan oleh masing-masing

¹⁰ Apridano, Tommy. 2016. <http://www.mongabay.co.id/2016/11/21/proses-amdal-pembangunan-bandara-kulon-progo-dinilai-cacat-hukum-mengapa/> diakses 11 Januari 2018

¹¹ Alldo Fellix January dan Nadya Demadevina, *Atas Nama Pembangunan: Laporan Pengusuran Paksa Di Wilayah DKI Jakarta Tahun 2015* (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 2016).

¹² Anonim. 2016. LINI MASA: Pengusuran Kalijodo. <https://www.rappler.com/indonesia/123122-lini-masa-pengusuran-kalijodo> diakses tanggal 11 Januari 2018

¹³ AB. Widyanta, "Konflik Mega Proyek Tambang Pasir Besi Kulon Progo" 29 (2011): 1–13.

¹⁴ Hadi, Usman. 2016. <http://jogja.tribunnews.com/2016/09/21/warga-gumuk-pasir-parangkusumo-bersikukuh-menolak-pengusuran> diakses pada tanggal 11 Januari 2018

¹⁵ Sumardjono, Maria S.W. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas Gramedia.

¹⁶ Sopanudin, Akhmad. 2016. "Konflik Lahan Pertanian Dalam Pembangunan Bandara Internasional Di Kulonprogo." Skripsi. Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta.

individu. James A. Coleman dalam tulisannya tentang pilihan rasional menyebutkan bahwa, rasionalisasi tersebut timbul karena faktor-faktor yang ada, seperti interaksi sosial, keterbatasan sumber daya, peluang, hingga keuntungan untuk individu itu sendiri¹⁷. Penyikapan dari masing-masing individu ini menimbulkan beberapa tindakan kolektif, seperti terbentuknya kelompok pendukung pembangunan maupun penolak. Sehingga hal tersebutlah yang menjadi alasan mengapa peneliti menggunakan pendekatan pilihan rasional dalam penelitian ini.

Pilihan rasional dalam penyikapan pembangunan bandara NYIA

Rational choice atau pilihan rasional adalah sebuah pendekatan aktor yang melihat bahwa dalam membuat sebuah keputusan, aktor mengambil pilihan yang paling menguntungkan bagi dirinya untuk dipilih¹⁸. Pilihan rasional itu sendiri dipengaruhi oleh batasan, alternatif, hasil dari interaksi sosial, sumber daya serta kepercayaan¹⁹.

Batasan yang ada di sebuah pilihan adalah kondisi ketidakmungkinan dalam pilihan tersebut²⁰. Namun, walaupun dianggap tidak mungkin, tidak berarti manusia tidak dapat membuat kemungkinan dalam pilihan tersebut. Hal tersebut berarti di dalam sebuah batasan, ada alternatif yang bisa dicapai²¹. Contohnya adalah dilarang merokok di tempat publik. Maka kemungkinan yang terjadi agar tetap bisa merokok adalah membuat tempat khusus untuk merokok. Contoh lainnya adalah keterbatasan sumber daya alam minyak, ketidakmungkinan untuk menambah sumber daya minyak membuat manusia membuat sebuah kemungkinan yaitu penggunaan mobil *hybrid*.

Selanjutnya yang mempengaruhi pilihan rasional adalah kepemilikan sumber daya. Sumber daya adalah sebuah modal kekuatan untuk mencapai keuntungan²². Sumber daya terdapat banyak jenisnya, namun yang paling mudah untuk dilihat adalah sumber daya ekonomi. Contoh sumber daya ekonomi adalah jumlah harta kekayaan seseorang. Keberadaan sumber daya ekonomi dapat memberikan kekuatan tersendiri kepada manusia untuk mempengaruhi pilihan

¹⁷Peter Hedström and Charlotta Stern, "Rational Choice Theory," *Wiley Blackwell Encyclopedia of Social Theory*, 2017, 1–8, doi:10.1177/205684601372.

¹⁸Peter Hedström dan Charlotta Stern, "Rational Choice Theory," *Wiley Blackwell Encyclopedia of Social Theory*, 2017, 1–8, doi:10.1177/205684601372.

¹⁹*Ibid.*

²⁰*Ibid.*

²¹*Ibid.*

²²Jonathan Levin dan Paul Milgrom, "Introduction to Choice Theory," *Microeconomics*, no. September (2004): 1–25, doi:10.1006/obhd.2000.2941.

rasional yang dimilikinya. Namun, bukan berarti sumber daya dapat dimiliki oleh semua pihak. Keterbatasan jumlah sumber daya menyebabkan banyak individu tidak mempunyai sumber daya tersebut, hal tersebut menjadikan pilihan rasional yang ada berbeda dengan pilihan rasional pada orang-orang yang memiliki sumber daya.

Pilihan rasional pun dipengaruhi oleh interaksi sosial. Interaksi antar individu mempengaruhi satu sama lain, hal ini dikarenakan berbeda pengalaman ataupun kepercayaan terhadap individu lain²³. Pengalaman atau kepercayaan tersebutlah yang menyebabkan interaksi sosial dapat memberikan referensi baru dalam memberikan sebuah pilihan.

Hasil dari pilihan rasional tersebut adalah sebuah keputusan untuk melakukan sesuatu. Para aktor yang mengambil keputusan yang sama, dan dilakukan oleh banyak orang dikatakan sebagai perilaku kolektif. Perilaku kolektif adalah sebuah tindakan oleh individu yang memilih pilihan sama dengan individu lain untuk melakukan sesuatu²⁴. Perilaku kolektif di identifikasikan sebagai sebuah fenomena yang terjadi dalam masyarakat, dilakukan oleh banyak orang.

Hal-hal yang mempengaruhi pilihan rasional seseorang tersebutlah menjadikan orang bertindak sesuai dengan apa yang menurutnya paling menguntungkan²⁵. Jika memang pilihan yang paling menguntungkan adalah melakukan penolakan terhadap pembangunan bandara, maka individu tersebut memilih untuk melakukan penolakan dan beberapa individu tersebut bergabung menjadi tindakan kolektif yaitu penolakan terhadap bandara. Begitu pula individu yang memilih untuk melakukan persetujuan, menjadi tindakan kolektif yaitu setuju terhadap pembangunan bandara.

Konflik pertanahan dalam pembangunan bandara NYIA

²³ Hedström dan Stern, "Rational Choice Theory."

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Levin dan Milgrom, "Introduction to Choice Theory."

Konflik merupakan sebuah tindakan pertentangan agar dapat mendapatkan hal yang diinginkannya²⁶. Dapat dikatakan, walau tujuan keinginannya sama namun tindakannya berbeda akan menghasilkan sebuah pertentangan²⁷. Hal tersebut dipengaruhi oleh sumber daya yang menjadi kekuatan modal untuk dapat menguasai orang lain agar menggunakan caranya untuk mencapai tujuan. Teori konflik secara tidak langsung menunjukkan bahwa masyarakat akan selalu berada dalam sebuah pertentangan, baik pertentangan dalam skala kecil maupun besar²⁸.

Keterbatasan sumber daya tanah menyebabkan tanah tidak bisa lepas dari permasalahan konflik. Konflik dalam pertanahan dikarenakan keterbatasan lahan, faktor ekonomi, perbedaan kepentingan, dan perbedaan pemahaman²⁹. Keterbatasan lahan terjadi karena tanah adalah sumber daya alam terbatas, tidak bisa digunakan sebebaskan mungkin. Faktor selanjutnya adalah ekonomi, permasalahan ekonomi dalam masyarakat dapat menyebabkan konflik lahan. Dalam konflik bandara NYIA, masyarakat merasa bahwa peruntukan lahan tersebut adalah untuk pertanian. Hal ini disebabkan oleh mereka sudah bercocok tanam sejak dahulu, dan hasilnya sangat menguntungkan serta dapat menghidupi keluarga mereka. Faktor ketiga adalah perbedaan kepentingan, tentu saja kepentingan pembangun bandara berbeda dengan kepentingan masyarakat yang menginginkan tetap bertempat tinggal disana. Faktor terakhir adalah perbedaan pemahaman, dimana pemerintah dengan kacamata hukum memahami bahwa seluruh tanah yang berada di Temon telah diserahkan kepada pemerintah. Padahal masyarakat penolak merasa bahwa mereka tidak pernah menyerahkan tanah kepada pemerintah. Permasalahan komunikasi ini timbul karena adanya perbedaan informasi, yaitu pemerintah merasa bahwa dengan pelaksanaan mekanisme Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, seluruh tanah yang terkena pembangunan bandara selanjutnya menjadi milik pemerintah. Sedangkan menurut masyarakat penolak, jika dia tidak mengikuti mekanisme tersebut maka tanahnya tetap akan menjadi miliknya.

²⁶ Ramlan Surbakti “Memahami Ilmu Politik” (Jakarta: Grasindo, 2010)

²⁷ A.A. Said Gatara et al. “Sosiologi Politik Konsep dan Dinamika Perkembangan Kajian” (Bdanung: Pustaka Setia, 2007)

²⁸ *Ibid*

²⁹ Admin. 2014. Faktor-Faktor Yang Menyebabkan Konflik Guna Lahan. <http://mpkd.ugm.ac.id/id/faktor-faktor-yang-menyebabkan-konflik-guna-lahan/> diakses pada tanggal 11 Januari 2018

Tanah bagi Kolers adalah sumber kehidupan³⁰. Kehidupan ini diartikan sebagai tanah merupakan tempat kita untuk bisa menetap, hal ini karena seluruh kepunyaan yang dimiliki berada di tanah. Kedua, sumber daya yang kita gunakan banyak yang berasal dari tanah. Ketiga adalah materi yang ada berada di tanah. Ketiga tempat untuk bisa bertahan hidup berada di tanah, sehingga segala sumber kehidupan yang kita punyai berada di tanah.

Kehidupan yang berada di atas tanah tidak hanya manusia, namun juga banyak makhluk hidup lain³¹. Tanah sebagai sumber dari kehidupan mempunyai arti bahwa tanah harus dibagi dengan tepat dan benar. Pembagian tersebut sesuai dengan prinsip keadilan kehidupan manusia, dengan lingkungan. Hal ini menyebabkan sebuah pertentangan bagaimana pengelolaan prinsip keadilan dalam kehidupan.

Cara pengelolaan pertanahan dengan tepat sendiri masih menimbulkan perdebatan, apakah masyarakat dilibatkan dalam pengelolaan tanah dan dibagi rata oleh masyarakat sendiri. Ataupun diserahkan kepada pemerintah sebagai institusi pengelola wilayah negara, dan digunakan untuk kepentingan umum seperti pembangunan³². Hal tersebut tidak lepas pula dengan penggunaan tanah secara historis, apakah memang digunakan langsung oleh masyarakat atau memang diserahkan pada negara³³. Dalam kasus pembangunan bandara NYIA ini, pengelolaan tanah oleh masyarakat ataupun negara ada perbedaan persepsi. Menurut masyarakat, jika dia tidak mengikuti prosedur untuk melakukan pelepasan hak tanah maka tanahnya akan tetap menjadi miliknya. Namun menurut pemerintah, baik yang tidak melakukan prosedur pelepasan tanah maupun melakukan prosedur pelepasan tanah semua masyarakat akan dilepas haknya dalam waktu tertentu.

³⁰ Avery Kolers, *Land, Conflict, dan Justice A Political Theory of Territory*, First Publ (New York: Cambridge University Press, 2009).

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

Jika penggunaan tanah diserahkan pada masyarakat, maka tanah dapat digunakan oleh seluruh orang³⁴. Namun permasalahannya adalah bagaimana dengan keterbatasan tanah dan pengelolaan tanah, sedangkan jika diambil oleh negara maka akan terjadi monopoli dan kesewenang-wenangan pembagian tanah³⁵. Negara berhak untuk mengambil alih pertanahan karena negara adalah entitas yang dilegitimasi.

Interaksi Sosial dalam Kasus Pembangunan Bandara NYIA

Aktor dalam konflik pembangunan bandara NYIA terbagi dalam tiga pihak. Pihak pertama adalah pihak yang mendukung pembangunan bandara, pihak kedua adalah pihak yang menolak keberadaan bandara. Sedangkan pihak ketiga adalah pihak yang mendukung namun memberikan syarat yang harus dipenuhi. Syarat tersebut berupa menerima rumah gratis, diberikan pekerjaan, dan beberapa syarat lainnya



Gambar 1 Poster pihak yang mendukung bandara namun bersyarat (Sumber: Dokumen pribadi)

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

Dalam teori pilihan rasional³⁶, masing-masing pihak mempunyai pilihan untuk menolak maupun menyetujui pembangunan. Pihak yang menyetujui, mempunyai alasan bahwa mereka tidak ingin melawan pemerintah dan mengikuti pemimpin yang lebih mengetahui keadaan. Individu yang menyetujui pembangunan pun merasa bahwa ganti rugi yang diberikan telah sesuai dengan apa yang dibutuhkannya. Masyarakat yang mendukung bandara lebih cenderung mencari aman dan tidak ingin terjadi hal yang merugikan pada dirinya. Hal ini merupakan pilihan rasional yang disebabkan oleh keterbatasan dimiliki. Individu yang mendukung tidak mempunyai pengetahuan lebih untuk bisa menolak, dan melihat bahwa pemimpin tidak akan salah. Pengetahuan tersebut adalah pengetahuan hukum untuk melakukan penolakan, ataupun perencanaan yang akan dibuat oleh pemerintah kedepannya. Selain permasalahan pengetahuan tersebut, ganti ruginya pun dirasa mencukupi untuk hidupnya. Sehingga mereka memilih untuk mendukung pembangunan.

Mereka yang menolak memiliki keterbatasan yang sama, namun memilih untuk menolak karena sumber daya yang dimiliki. Sumber daya tersebut adalah kepemilikan tanah serta harta benda yang lainnya. Teori pilihan rasional mengatakan bahwa selain faktor keterbatasan hukum, juga ada sumber daya yang mempengaruhi pilihan rasional³⁷. Walaupun secara materi, individu yang menolak tidak memiliki materi yang banyak. Namun dengan sumber daya yang dimilikinya dia merasa sudah hidup sejahtera. Sumber daya yang tersedia di Temon sudah mencukupi kebutuhannya untuk hidup.

Pilihan yang dipilih oleh pihak ketiga yaitu mendukung bersyarat. Pilihan ini merupakan hasil dari alternatif dalam sebuah batasan³⁸. Keterbatasan sumber daya kepemilikan tanah dan harta benda serta informasi yang dimiliki untuk melakukan penolakan seperti prosedur hukum yang harus dilakukan, membuat mereka memilih untuk membuat alternatif penyelesaian. Penyelesaian tersebut dengan cara memberikan syarat yang diajukan kepada pemerintah, yaitu menerima rumah gratis, mempunyai pekerjaan yang layak, dan lainnya. Jika pemerintah menerima syarat tersebut, maka mereka akan menyetujui pembangunan. Namun jika pemerintah menolak persyaratan tersebut, mereka akan menolak pembangunan.

³⁶ Hedström dan Stern, "Rational Choice Theory."

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

Hasil interaksi sosial yang ada dalam pihak kontra, mereka bertindak secara kolektif untuk menolak bandara. Hasil tersebut adalah terbentuknya organisasi Wahana Tri Tunggal atau selanjutnya disebut WTT. WTT merupakan hasil tindakan kolektif oleh pilihan dari individu yang menolak keberadaan bandara. Organisasi ini akan mempengaruhi pilihan rasional untuk bertindak sesuai dengan keputusan kelompok, seperti melakukan demo membuat poster penolakan, hingga advokasi dalam jalur hukum.

Seiring berjalannya waktu, batasan hukum yang terjadi pada masyarakat penolak bandara menyebabkan masyarakat tidak bisa lagi menolak keberadaan bandara. Karena, masyarakat yang menolak keberadaan bandara dianggap tidak mempunyai dasar hukum yang jelas untuk melakukan penolakan, hal tersebutlah yang menjadi legitimasi pemerintah untuk leluasa memberikan ganti rugi dan memaksa masyarakat untuk melepaskan hak kepemilikan tanahnya. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadi sumber legitimasi bagi pemerintah untuk menggusur, telah dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang dikatakan dalam undang-undang tersebut. Dalam undang-undang tersebut jika memang masih ada masyarakat yang menolak hingga akhir, maka akan dilaksanakan mekanisme konsinyasi yang berarti masyarakat telah “kalah”. Karena mekanisme konsinyasi adalah taksiran harga yang disesuaikan dengan penilaian ganti rugi sekitar lahan tersebut, dan masyarakat dipaksa untuk melepaskan hak kepemilikan tanah.

Mekanisme konsinyasi memberikan dampak pada masyarakat penolak. Menurut teori pilihan rasional, dampak ini menyebabkan keterbatasan baru pada masyarakat³⁹. Dampak tersebut adalah batasan baru bagi masyarakat penolak, karena setelah mereka dianggap tidak memiliki dasar hukum mereka harus menerima uang konsinyasi yang tidak melalui taksiran harga yang sesuai. Alternatif dari masyarakat penolak tersebut akhirnya menjadi menyetujui dan meminta untuk penaksiran ulang. Akhirnya WTT bubar.

Individu yang masih menolak merasa bahwa dirinya adalah yang paling berhak atas tanah tersebut, dan kepercayaan antar satu sama lain timbul semakin kuat. Hal ini dikarenakan setelah dilakukan mekanisme konsinyasi, mereka masih tetap berjuang untuk melakukan penolakan. Hasil dari interaksi dan kepercayaan diantara mereka, yaitu sebuah tindakan kolektif dengan

³⁹ *Ibid.*

mendirikan organisasi baru. Organisasi tersebut adalah Paguyuban Warga Penolak Pembangunan Kulonprogo yang selanjutnya disebut PWPP_KP.

Mereka yang masih menolak sebenarnya masih bisa melakukan aspirasi kepada anggota DPRD Kabupaten Kulonprogo. Aspirasi merupakan interaksi antara anggota DPRD dengan konstituennya. Interaksi ini mempengaruhi DPRD dalam penyikapan pembangunan bandara. Ketua komisi 3 DPRD Kabupaten Kulonprogo merasa bahwa peraturan dalam pembangunan bandara ini sudah tepat dan melalui prosedur serta tidak ada masalah kecacatan hukum di dalamnya. Ketua komisi 3 DPRD Kabupaten Kulonprogo merasa bahwa masyarakat sudah menerima ganti rugi yang sepadan. Menurut teori pilihan rasional, DPRD Kabupaten Kulonprogo memberikan alternatif yaitu tetap memberikan sarana masyarakat untuk melakukan penolakan. Sarana tersebut adalah mediasi antara pemerintah Kabupaten Kulonprogo, Angkasa Pura, dengan masyarakat penolak. Hal ini merupakan alternatif dari batasan yang ada, karena DPRD tidak ingin melakukan advokasi namun lebih pada mediasi.

Pemerintah dan Angkasa Pura mempunyai sumber daya ekonomi, memberikan ganti rugi yang dirasa sangat berlebihan. Hal ini merupakan alternatif dari batasan yang diberikan oleh pemerintah. Baik pemerintah Kabupaten Kulonprogo maupun pemerintah desa menganggap bahwa masyarakat akan lebih sejahtera dengan menerima uang ganti rugi tersebut. Hal ini dikarenakan ganti rugi yang diberikan paling kecil berkisar hingga Rp1M. Harapannya dengan menerima uang tersebut, masyarakat dianggap bisa menjadi kaya mendadak dan tidak perlu memusingkan hal lain. Alternatif lain pun diberikan, yaitu pemerintah menyediakan tanah kas desa untuk relokasi.

Interaksi sosial tidak hanya terjadi antar masyarakat saja, namun juga masyarakat dengan pemerintah. Masyarakat yang mendukung keberadaan bandara, mengikuti mekanisme ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah. Pemerintah lebih cenderung menyukai berinteraksi dengan masyarakat pendukung bandara karena sesuai dengan kepentingannya. Hasil dari interaksi masyarakat pendukung pembangunan bandara dengan pemerintah adalah cairnya hasil ganti rugi untuk mereka. Interaksi yang tidak berjalan dengan baik antara pemerintah dan masyarakat, menyebabkan pemerintah lebih membiarkan mereka untuk menolak namun tidak ditanggapi apa-apa.

Interaksi pemerintah dengan Angkasa Pura sebagai pihak yang membangun bandara berjalan sangat baik. Kedua pihak saling bekerjasama untuk mencapai tujuannya, dimana Angkasa Pura membutuhkan bandara untuk mendapatkan tanah dan Pemerintah menginginkan bandara agar dapat menaikkan pendapatan asli daerah. Pelaksanaan undang-undang nomor 2 tahun 2012 mewajibkan pemerintah yang mengakomodir ganti rugi, dengan tim identifikasi tanah yang dilegitimasi undang-undang berasal dari Badan Pertanahan Nasional. Pilihan tersebut merupakan pilihan rasional, karena hasil dari alternatif keterbatasan yang dimiliki oleh kedua belah pihak. Pengadaan pembangunan tidak dapat dilakukan oleh pemerintah, karena dalam undang-undang nomor 2 tahun 2012 mewajibkan pengadaan pembangunan dilakukan bekerja sama dengan badan usaha milik negara maupun badan usaha milik swasta. Pengadaan tanah tidak dapat dilakukan oleh Angkasa Pura, karena yang dilegitimasi untuk melakukan identifikasi tanah adalah Badan Pertanahan Nasional dan pihak terkait.

Angkasa Pura dengan masyarakat tidak terlalu *intense* dalam berinteraksi, karena masyarakat lebih sering menghadapi pemerintah yang dilegitimasikan melakukan pengadaan tanah. Angkasa Pura hanya mendampingi proses identifikasi tanah, penilaian tanah, hingga ganti rugi tanah tersebut. Ganti rugi tersebut diberikan oleh Angkasa Pura, hingga proses konsinyasi saat ini pun Angkasa Pura yang bertindak. Angkasa Pura memiliki sumber daya ekonomi yang berasal dari APBN untuk melakukan ganti rugi.

Mengidentifikasi tanah merupakan pilihan rasional yang dipilih oleh BPN, karena BPN merupakan lembaga yang dilegitimasi untuk melakukan identifikasi tanah. BPN hanya sebagai petugas pelaksana, dan tidak memiliki legitimasi untuk melakukan penolakan ataupun penyetujuan. BPN hanya melakukan pengidentifikasian tanah, dan pengecekan keabsahan sertifikat tanah.

Pemerintah Desa Glagah sendiri memiliki kewajiban untuk dapat melindungi masyarakatnya, namun pemerintah desa Glagah ditugaskan untuk membantu pelaksanaan pembangunan bandara. Sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah Desa Glagah adalah legitimasi yang diberikan oleh struktur pemerintahan yang lebih tinggi. Pemerintah Desa Glagah sendiri memiliki pilihan untuk berinteraksi dengan masyarakat agar mengikuti alur ganti rugi. Masyarakat yang mengikuti alur ganti rugi tidak akan dipersulit. Interaksi yang terjadi antara penolak bandara dan pemerintah Desa Glagah adalah, mereka menganggap pemerintah Desa

Glagah tidak dapat memenuhi kesejahteraan masyarakat. Hal ini menyebabkan *labelling* kepada pemerintah Desa Glagah adalah pengkhianat warga. Namun disisi lain, pemerintah Desa Glagah melihat bahwa dengan ganti rugi sebanyak itu malah akan menguntungkan warga.

Konflik yang terdiri dari persepsi yang berbeda ini, sebenarnya merupakan pertarungan rasionalisasi yang paling benar. Rasionalisasi alasan dalam sebuah pilihan yang dianggap paling masuk akal, dialah yang akan memenangkan pertarungan tersebut. Pemerintah memiliki sumber daya yang sangat menguntungkan, selain sumber daya uang pemerintah pun memiliki hukum sebagai kekuatannya. Selain itu, rasionalisasi pengembangan pariwisata dengan alternatif-alternatif yang diberikan kepada masyarakat dianggap akan sangat menguntungkan masyarakat banyak. Sehingga, konflik ini dimenangkan oleh pihak yang paling rasional dan paling banyak mempunyai alternatif serta sumber daya, yaitu pemerintah.

Kesimpulan

Kesimpulan dari penelitian ini adalah, masyarakat mempunyai pilihan rasionalnya masing-masing dengan batasan serta sumber daya yang dimilikinya. Masyarakat pendukung hanya menginginkan agar tidak terjadi hal buruk menimpa dirinya jika tidak mengikuti pemerintah. Serta kepercayaan kepada pemimpin yang membuat masyarakat pendukung untuk mengikuti apa yang dikatakan oleh pemimpin. Masyarakat penolak sendiri merasa bahwa mereka sudah hidup nyaman dan tenteram tanpa harus ada gangguan dari pihak luar. Jika memang harus berpindah tempat, mereka merasa bahwa belum tentu kehidupannya bisa senyaman itu. Yang paling utama adalah mereka tidak ingin kehilangan mata pencaharian mereka. Penyikapan yang dilakukan Angkasa Pura sendiri adalah alternatif batasan yang terjadi di bandara Adisucipto, dengan volume penggunaan pesawat yang semakin meningkat maka alternatifnya adalah membangun bandara baru. Pemerintah Daerah Kabupaten Kulonprogo sendiri menginginkan kenaikan pada pendapatan asli daerah, karena anggapannya dengan pendapatan asli daerah naik maka pemerintah lebih leluasa untuk menyejahterakan masyarakat. Nilai yang diberikan ganti rugi pun tidak sedikit, hal inilah yang menjadi pilihan rasional pemerintah untuk tetap mendukung pembangunan bandara. Permasalahan pembangunan bandara NYIA adalah perbedaan pendapat serta kepentingan diantara para aktor yang berkonflik.

Daftar Pustaka

Buku

- A.A. Said Gatara dan Moh. Dzulkiah Said. 2007. *Sosiologi Politik Konsep dan Dinamika Perkembangan Kajian*. Bdanung: Pustaka Setia.
- Creswell, J W. 2013. *Research Design: Qualitative, Quantitative, dan Mixed Methods Approaches*. Research Design Qualitative Quantitative dan Mixed Methods Approaches. doi:10.1007/s13398-014-0173-7.2.
- Hedström, Peter, dan Charlotta Stern. "Rational Choice Theory." *Wiley Blackwell Encyclopedia of Social Theory*, 2017, 1–8. doi:10.1177/205684601372.
- Kolers, Avery. *Ldan, Conflict, dan Justice A Political Theory of Territory*. First Publ. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Sumardjono, Maria S.W. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Surbakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.

Jurnal

- Januardy, Alldo Fellix, dan Nadya Demadevina. *Atas Nama Pembangunan: Laporan Penggusuran Paksa Di Wilayah DKI Jakarta Tahun 2015*. Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 2016.
- Levin, Jonathan, dan Paul Milgrom. "Introduction to Choice Theory." *Microeconomics*, no. September (2004): 1–25. doi:10.1006/obhd.2000.2941.
- Widyanta, AB. "Konflik Mega Proyek Tambang Pasir Besi Kulon Progo" 29 (2011): 1–13.
- Sopanudin, Akhmad. 2016. "Konflik Lahan Pertanian Dalam Pembangunan Bandara Internasional Di Kulonprogo." Skripsi. Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta.

Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DIY

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kulonprogo