

Jurnal of Legal Research

P-ISSN: 2715-7172, E-ISSN: 2715-7164

Vol. 7 Issue 2 (2025) 149–172

DOI: <https://doi.org/10.15408/jlr.v7i2.49288>

Online since: December, 31 2025

Pemenuhan Unsur Kepentingan Umum dan Dampaknya Terhadap Hak Masyarakat Dalam Pembangunan Bandara YIA Kulon Progo

Neti Hasiah

Universitas Gadjah Mada, Indonesia

netihasiah2002@mail.ugm.ac.id

Stephanie Tiara Christina

Universitas Gadjah Mada, Indonesia

stephanietiarachristina@mail.ugm.ac.id

Tsabita Husna Fauziah

Universitas Gadjah Mada, Indonesia

tsabitahusnafauziah@mail.ugm.ac.id

Tsabita Zukhrufi Islamiya

Universitas Gadjah Mada, Indonesia

tsabitazukhrufiislamiya@mail.ugm.ac.id

corresponding email only: netihasiah2002@mail.ugm.ac.id

Abstract. The development of Yogyakarta International Airport (YIA) in Kulon Progo Regency is a National Strategic Project aimed at promoting economic growth and improving the quality of public infrastructure. However, the land acquisition process for this development has triggered significant social conflicts at the local community level. This study analyzes the fulfillment of the public interest criterion in the YIA project, its impact on the protection of the rights of affected communities, and the dynamics of agrarian conflict that emerged, using a socio-legal approach. The findings indicate that although, normatively, the development of YIA

complies with the provisions of Law Number 2 of 2012 on Land Acquisition for Development in the Public Interest, its implementation has not fully aligned with the principles of justice, humanity, and participation. The limited involvement of communities in decision-making processes, discrepancies in compensation mechanisms, and the use of consignment as a dispute resolution instrument have contributed to polarization between community groups that support and oppose the project. Agrarian conflicts have been further exacerbated by inconsistencies in spatial planning policies and the loss of residents' agrarian livelihoods, reflecting unequal power relations between the state and society as explained in Marx's conflict theory and the concept of agrarian dispossession. This study emphasizes the importance of transparency, fair compensation, and inclusive public participation to ensure that infrastructure development does not generate structural injustice and that its benefits are distributed equitably.

Keywords:

Yogyakarta International Airport; Land Acquisition; Public Interest; Compensation; Social Conflict.

Abstrak. Pembangunan Yogyakarta International Airport (YIA) di Kabupaten Kulon Progo merupakan Proyek Strategis Nasional yang bertujuan mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kualitas infrastruktur publik. Namun, proses pengadaan tanah dalam pembangunan tersebut memicu konflik sosial yang signifikan di tingkat masyarakat lokal. Penelitian ini menganalisis pemenuhan unsur kepentingan umum dalam proyek YIA, dampaknya terhadap perlindungan hak-hak masyarakat terdampak, serta dinamika konflik agraria yang muncul melalui pendekatan sosio-legal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun secara normatif pembangunan YIA telah memenuhi ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pelaksanaannya belum sepenuhnya sejalan dengan asas keadilan, kemanusiaan, dan partisipasi. Minimnya pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, ketidaksesuaian mekanisme pemberian ganti rugi, serta penggunaan konsinyasi sebagai instrumen penyelesaian sengketa telah memicu polarisasi

antara kelompok masyarakat yang mendukung dan menolak pembangunan. Konflik agraria juga diperparah oleh inkonsistensi kebijakan tata ruang dan hilangnya mata pencaharian agraris warga, yang mencerminkan ketimpangan relasi kuasa antara negara dan masyarakat sebagaimana dijelaskan dalam teori konflik Marx dan konsep agrarian dispossession. Penelitian ini menegaskan pentingnya transparansi, pemberian kompensasi yang adil, serta pelibatan publik yang inklusif agar pembangunan infrastruktur tidak melahirkan ketidakadilan struktural dan manfaatnya dapat dirasakan secara merata.

Kata Kunci:

Yogyakarta International Airport; Pengadaan Tanah; Kepentingan Umum; Ganti Rugi; Konflik Sosial.

Pendahuluan

Pertumbuhan penduduk yang semakin pesat seiring dengan peningkatan aktivitas kehidupan yang semakin bertambah, menyebabkan fasilitas umum belum memadai untuk mendukung upaya pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat. Pembangunan merupakan suatu usaha dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat dari segi ekonomi, politik, sosial, dan budaya infrastruktur masyarakat yang bertujuan untuk memperbaiki kondisi masyarakat menjadi lebih baik.¹ Pembangunan suatu wilayah berkaitan erat dengan pembangunan infrastruktur karena dengan adanya infrastruktur yang memadai maka dapat memungkinkan aktivitas sosial, ekonomi, dan pemerintahan berjalan dengan baik. Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa negara memegang kendali dalam pemanfaatan sumber daya yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Salah satu upaya pemerintah dalam pembangunan infrastruktur yaitu dengan pembangunan bandara. Keberadaan bandara menjadi salah satu kunci kemajuan suatu wilayah yang nantinya akan menjadi tempat berkumpulnya orang dari berbagai wilayah sehingga menjadi peluang besar dari pertumbuhan ekonomi.² Pesawat merupakan sarana transportasi yang kini semakin diminati oleh masyarakat. Kementerian Perhubungan RI merencanakan pembangunan bandara sebanyak 45 bandara baru di Indonesia salah satunya adalah Yogyakarta International Airport (YIA). Pembangunan bandara membawa perubahan yang besar dan berdampak

¹ Annisa Fitri Nurkholidah and Poerwanti Pratiwi, “Dampak Sosial Ekonomi Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta Bagi Masyarakat Purworejo” 9, no. 1 (1978): 46–58.

² Wulan Ayuningtyas, “Analisis Dampak Sosial Ekonomi Pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta (Yia) Bagi Kepala Keluarga Di Desa” 6, no. 1 (2022): 858–65.

bagi masyarakat. Pembangunan Bandara YIA bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat, pengembangan infrastruktur, dan pengembangan kehidupan sosial masyarakat. Pembangunan bandara sendiri memiliki dampak sosial ekonomi yang positif dan negatif bagi masyarakat setempat. Tidak mudah bagi masyarakat yang sudah menerima ganti rugi atas lahan yang digunakan untuk pembangunan bandara dalam mencari lahan pertanian atau perkebunan sebagai pengganti untuk mencukupi kebutuhan hidup mereka. Akan tetapi, keberadaan bandara dapat meningkatkan kehidupan ekonomi apabila masyarakat mampu untuk mencari peluang dari perubahan keadaan yang semula tidak ramai pengunjung menjadi wilayah yang lebih padat, ramai, dan semakin maju.³

Konflik yang terjadi pada pembangunan Bandara YIA di Kulon Progo menjadi salah satu contoh kemunculan ketegangan sosial dari program pembangunan infrastruktur pemerintah berskala besar ketika proses pengadaan lahan tidak disertai prinsip keadilan, partisipasi, dan perlindungan hak masyarakat. Pengadaan lahan skala besar seharusnya memberikan dampak positif bagi kesejahteraan masyarakat. Apabila pengadaan lahan skala besar yang dilaksanakan dengan baik akan menciptakan dampak yang positif terhadap kehidupan masyarakat setempat yang berkontribusi dalam penanggulangan kemiskinan. Akan tetapi, yang terjadi cenderung menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat seperti pemberian kompensasi yang tidak adil, perampasan tanah, pengabaian hak-hak masyarakat setempat, dll. ⁴Pada saat proses pembangunan banyak warga menilai bahwa mekanisme pengadaan lahan dilakukan secara tidak transparan dan cenderung adanya pemaksaan. Walaupun

³ Happy Susanto, "Analisis Dampak Sosial Ekonomi Dalam Pembangunan Bandara Yogyakarta International Airport (YIA) Di Kabupaten Kulonprogo" 17, no. 1 (2020): 1–9.

⁴ Ekannisa Jasmiene Isworo and Fadjar Hari Mardiansyah, "Dampak Sosial Akusisi Lahan Pembangunan Bandara Yia Terhadap Sistem Penghidupan Masyarakat Lokal" 20, no. 1 (2024): 100–112, <https://doi.org/10.14710/pwk.v20i1.52648>.

pemerintah menyatakan bahwa proses tersebut sudah mengikuti prosedur hukum yang ada, tapi sebagian besar masyarakat lokal khususnya petani di daerah Temon merasakan adanya tekanan dari pemerintah untuk melepaskan tanah yang menjadi sumber mata pencaharian masyarakat setempat. Padahal pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum seharusnya dapat dirasakan manfaatnya secara keseluruhan oleh masyarakat. Dalam pengaturan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum juga dijelaskan bahwa dalam hal tersebut menganut asas kemanusiaan, keadilan, kesepakatan, keikutsertaan, dan keterbukaan sehingga bertujuan untuk mensejahterakan rakyat.⁵

Berdasarkan uraian di atas penelitian ini akan membahas mengenai konflik sosial yang terjadi di masyarakat Kulon Progo terkait pembangunan Bandara YIA dengan menitikberatkan pada hak-hak masyarakat yang dilanggar berdasarkan unsur kepentingan umum dalam pengadaan tanah.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian sosio-legal terhadap hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial. Suatu proses penelitian yang saling berkaitan, mencari data empiris, data kepustakaan, dan data dokumen dan informasi (Danardono, dkk. 2009: 91). Analisis fungsional bagaimana menganalisis kondisi yang membentuk fenomena sosial—mengapa doktrin hukum dan institusi dalam masyarakat menampilkan karakteristik tertentu. Logika fungsional mengenai sistem dan struktur sulit untuk direkonsiliasikan dengan data sejarah yang tidak terstruktur dengan kompleksitas manusia. Data dokumen dan informasi

⁵ Eric Henry Supit, Roosje Lasut, and Atie Olii, "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," *Lex Administratum* IX, no. 4 (2021): 70–77.

menjelaskan masalah pembangunan Bandara Udara Internasional Yogyakarta - *Yogyakarta International Airport* (YIA) serta merumuskan kerangka pemikiran dari permasalahan pembangunan YIA yang melanggar hak-hak masyarakat setempat, dan kerangka pemikiran teori konflik sosial yang berhubungan dengan permasalahan pembangunan YIA.

Hasil dan Pembahasan

Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Yogyakarta International Airport (YIA)

Dalam meningkatkan kualitas hidup warga negara diperlukannya fasilitas publik yang memadai untuk menjalani kegiatan sehingga mewujudkannya diperlukan pembangunan yang menunjang. Setiap pelaksanaan pembangunan tidak bisa lepas dengan kebutuhan pengadaan tanah untuk alokasinya dengan berlandaskan pada kepentingan umum sebagaimana konsep yang ada di Indonesia. Dalam Undang-undang No 12 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dimaksud Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Berdasarkan pengertian kepentingan umum diatas, menurut Umar Said Sugiharto dalam bukunya Hukum Pengadaan Tanah. Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi Adapun yang dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum memiliki 5 (lima) unsur.⁶ Pertama, Adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat dimana berdasarkan peta kepariwisataan Indonesia, Yogyakarta menjadi daerah tujuan wisata utama kedua setelah Bali sejak tahun 2010 banyak wisatawan dari

⁶ Umar Said Sugiharto, Suratman, and Noorhudha Muchsin, *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra Dan Pasca Reformasi* (Malang: Setara Press, 2015). h., 73

dalam dan luar negeri memilih daerah ini untuk menikmati liburan. Hal tersebut membuat kepadatan tidak dapat dielakkan termasuk di Bandara Adisucipto yang menjadi salah satu pilihan moda transportasi menuju Yogyakarta sehingga pemerintah mengambil alternatif untuk melakukan pembangunan bandara tambahan karena luas lahan Bandara Adisutjipto sudah sangat terbatas dan dikelilingi oleh penghalang (*obstacle*) seperti kereta api 4 lajur di sisi utara, Sungai Kuning di sisi timur dan Sungai Tambakboyo di sisi barat, Pegunungan Boko dan bukit Patuk serta kawasan hunian yang padat di sekitar bandara.

Dengan berbagai pertimbangan dipilihlah kecamatan Temon yang terdiri dari 5 desa, yaitu Desa Jangkaran, Desa Sindutan, Desa Pilihan, Desa Kebonrejo, dan Desa Glagah untuk lokasi pengadaan tanah guna kepentingan pembangunan untuk umum yang seharusnya pembangunan tersebut dapat menambah dan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat daerah tersebut pasca membebaskan hak tanahnya untuk digunakan negara dalam mewujudkan kepentingan umum dan hadirnya bandara di kemudian hari dapat meningkatkan ekonomi masyarakat temon karena menjadi akses perlintasan jalur keluar masuk wisatawan. Namun nyatanya berbanding terbalik ketika sebagian masyarakat mulai menagih janji PT. Angkasa Pura I yang berjanji akan mempekerjakan warga yang terdampak. Masyarakat melihat gelagat PT. Angkasa Pura I akan ingkar janji, terlihat dari pekerja yang didatangkan dari luar Kecamatan Temon untuk memasang pagar keliling objek pengadaan tanah saat pembangunan Bandara YIA dimulai. Saat semua proyek pembangunan selesai, hal yang sama juga terjadi, jarang ada yang bisa masuk menjadi pegawai di dalam

Bandara YIA, baik bekerja sebagai buruh kasar atau perkantoran bandara.⁷

Berdasarkan hal tersebut tak dapat dipungkiri bahwa konsep kepentingan umum seharusnya bermanfaat atau berdampak yang dapat dirasakan semua masyarakat secara luas tidak dapat diwujudkan secara sempurna karena sering sekali kepentingan umum bertabrakan dengan kepentingan masyarakat yang berdampak. Jika konsep kepentingan umum berlaku secara *general*/sejatinya pembangunan YIA hadir untuk kepentingan umum seluruh masyarakat namun belum tentu memenuhi rasa keadilan bagi pemilik hak yang membebaskan tanahnya.

Kedua, dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah Sesuai dengan Pasal 6 UU No 12 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah yang artinya ialah proyek atau kegiatan tersebut harus berada dibawah tangan pemerintah. Menilik pada pembangunan YIA telah sesuai dengan unsur ini karena dilakukan oleh pemerintah menunjuk PT Angkasa Pura I (Persero) sebagai mitra pembangunan yang kemudian bekerja sama dengan PT PP (Persero) Tbk dalam infrastruktur bandara sebagai pihak yang memenangkan lelang kontraktornya. *Ketiga*, pembangunan tidak digunakan untuk mencari keuntungan dimana Pembangunan YIA yang dikelola oleh BUMN PT Angkasa Pura I (Persero) didorong oleh berbagai tujuan baik ekonomi maupun non ekonomi yang secara umum tidak untuk mencari keuntungan pribadi berbagai pihak.

Keempat, masuk dalam daftar kegiatan yang telah ditentukan, berdasarkan Pasal 10 huruf d Undang-undang No 12 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah untuk

⁷ Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi and M. Nazir Salim, *Berakhir Di Temon Perdebatan Panjang Pengadaan Tanah Untuk Yogyakarta International Airport (YIA)* (Yogyakarta: STPN Press, 2020). h., 73.

kepentingan umum menjelaskan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan: d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal; sehingga Pengadaan tanah untuk Pembangunan YIA sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku bahwa pembebasan tanah dapat dilakukan untuk mewujudkan bandara baru di lokasi yang telah dipertimbangkan dengan memenuhi juga asas-asas pengadaan seperti kemanusiaan; b. keadilan; c. kemanfaatan; d. kepastian; e. keterbukaan; f. kesepakatan; g. keikutsertaan; h. kesejahteraan; i. keberlanjutan; dan j. Keselarasan.

Kelima, perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan RTRW dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah. Kabupaten Kulon Progo di sini menjadi satu-satunya kabupaten di Yogyakarta yang telah menyebutkan rencana lokasi pembangunan bandara di dalam RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah)-nya, yakni pada Pasal 18 Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2012-2032 yang berbunyi “*Jaringan transportasi udara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf c berupa bandar udara dengan rencana pembangunan bandar udara baru berada di Kecamatan Temon, Kecamatan Wates, Kecamatan Panjatan dan Kecamatan Galur*”.⁸

Pembangunan YIA merupakan agenda untuk merealisasikan pembangunan bidang sektoral yang terintegrasi dengan konsentrasi wilayah Pantai Selatan. Tertuang dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah Yogyakarta, tujuan dari pembangunan ini adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pengembangan infrastruktur wilayah, dan pengembangan kehidupan sosial masyarakat. Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No. KP 1164 Tahun 2013 tentang

⁸ Nurkholid Alghazali, “Pengadaan Tanah Bandara Internasional Yogyakarta (YIA) Pendekatan Sosio-Yuridis Perspektif Hukum Islam” (Universitas Islam Indonesia, 2022).

Penetapan Lokasi Bandar Udara Kulonprogo Provinsi DIY, yang sudah diubah menjadi Keputusan Menteri Perhubungan RI No. KP 836 Tahun 2014, dan juga diperkuat dengan keputusan Gubernur Nomor 68/KEP/2015 Tanggal 31 Maret 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY, pembangunan YIA dipusatkan di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulonprogo, dan sudah dimulai proses pembangunannya sejak 2013. Pembangunan ini membutuhkan luas lahan (tanah) sebesar 645,63 hektar yang meliputi tujuh desa terdampak, yakni Desa Sindutan, Desa Jangkaran, Desa Kebonrejo, Desa Glagah, dan Desa Temon, yang meliputi Temon Wetan dan Temon Kulon.⁹ Selain itu Dalam lampiran Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dimuat juga tentang proyek Pembangunan bandara internasional di DIY.

Berdasarkan hal tersebut diatas dapat dilihat bahwasannya unsur kepentingan umum dalam Pembangunan YIA sejatinya tidak akan pernah bisa sempurna dalam pemenuhannya karena setiap putusan para pihak tidak dapat melihat ke arah lain selain tujuannya masing-masing sekalipun itu pemerintah yang menghadirkan pembangunan untuk kepentingan umum nyatanya hanya berupaya mewujudkan program-program yang diberikan padanya sedangkan masyarakat sebagai pihak yang dibebaskan haknya bagaimana mereka bisa memikirkan kepentingan yang lain disaat kepentingannya sendiri tidak terpenuhi sesuai dengan harapannya.

Oleh karenanya melihat pandangan Maria SW. Sumardjono mengusulkan agar konsep kepentingan umum, selain harus memenuhi peruntukannya juga harus dapat dirasakan kemanfaatanya (*socially profitable atau for public*

⁹ Susanto, "Analisis Dampak Sosial Ekonomi Dalam Pembangunan Bandara Yogyakarta International Airport (YIA) Di Kabupaten Kulonprogo.", h., 2.

*use atau actual used by the public).*¹⁰artinya adalah pembangunan tersebut memang telah dialokasikan untuk mendukung layanan kepada masyarakat luas sedangkan pengadaan tanah melalui pembebasan lahan haruslah memberikan manfaat yang nyata secara sosial. Hal ini menciptakan harmonisasi yang seimbang antara kepentingan pembangunan oleh pemerintah untuk mensejahterakan tanpa mengabaikan kepentingan masyarakat sebagai pemilik tanah yang telah menyerahkan hak nya untuk dibebaskan.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah sering sekali benturan keinginan masyarakat dan pemerintah tak dapat terelakkan karena perbedaan kepentingan masing-masing pihak. Sehingga sering sekali kepentingan umum diutamakan di atas keinginan masyarakat pemilik hak yang berdampak sehingga sejatinya jika konsep dan aturan terkait pengadaan tanah memaksakan hadirnya maka masyarakat akan tetap di posisi lemah tidak dapat bergerak. Oleh karenanya pembangunan YIA sejatinya telah sesuai dengan konsep kepentingan umum namun masih ada harapan dan keinginan masyarakat tidak terpenuhi menimbulkan kekecewaan berkelanjutan terhadap putusan pemerintah.

Proses Pengadaan Tanah Bandara Yia Dan Implikasinya Terhadap Hak-Hak Masyarakat Terdampak Di Kulon Progo

Pembangunan Bandara Yogyakarta International Airport (YIA) di Kulon Progo telah memunculkan konflik yang kompleks dan berlapis di tingkat masyarakat, terutama di Desa Temon dan desa-desa sekitarnya. Konflik ini tidak hanya terjadi antara pihak yang mendukung dan menentang pembangunan, tetapi juga melibatkan ketegangan di dalam komunitas itu sendiri. Dalam konteks ini, pengadaan tanah untuk pembangunan bandara dapat dianalisis melalui perspektif sosiologi hukum yang menyoroti dinamika relasi sosial,

¹⁰ Maria SW Sumarjono, "Kriteria Penentuan Kepentingan Umum Dan Ganti Rugi Dalam Kaitanya Dengan Penggunaan Tanah," *Bhumi Bhakti Adhiguna*, 1991. h., 31

pengakuan atas hak-hak sosial ekonomi, dan upaya penyelesaian sengketa.

Salah satu faktor utama yang menyebabkan ketegangan adalah inkonsistensi antara kebijakan tata ruang yang diterapkan pemerintah dengan kenyataan di lapangan. Meskipun lokasi yang dipilih untuk bandara, yaitu Temon, telah disetujui melalui proses studi kelayakan, namun status wilayah ini sebagai kawasan rawan tsunami yang diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) justru menciptakan ketidakpastian. Masyarakat lokal merasa bahwa pemerintah tidak sepenuhnya mempertimbangkan risiko bencana alam yang ada, yang meningkatkan kekhawatiran mereka akan keselamatan di masa depan.

Berdasarkan temuan dalam buku *Berakhir di Temon*, polarisasi sikap terhadap proyek bandara kemudian mengkristal dalam pembentukan berbagai organisasi warga. Kelompok pro diwakili antara lain oleh Forum Rembug Warga Transparansi (FRWT) dan Masyarakat Peduli Kulon Progo (MPK), sedangkan pihak kontra terorganisir dalam Paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT). ¹¹Fragmentasi lebih jauh terjadi ketika WTT terbelah menjadi WTT Realita yang mulai menerima pembangunan bandara dan Paguyuban Warga Penolak Penggusuran Kulon Progo (PWPPKP) yang tetap menolak. Faksionalisasi ini tidak hanya memutus jejaring sosial antarkelompok, tetapi juga meretakkan hubungan kekerabatan. Mulai dari warga saling menjaga jarak, enggan bertegur sapa, dan mulai absen dari kegiatan sosial yang melibatkan kelompok berseberangan. Norma menghargai perbedaan pendapat melemah dan interaksi sosial mengeras menjadi batas “kami” dan “mereka”. Salah satu sumber ketegangan adalah ketidakpuasan terhadap mekanisme ganti rugi yang ditawarkan pemerintah. Ganti rugi yang disediakan,

¹¹ Theresia Octastefani Amelia, “Resolusi Konflik (Studi Kasus: Relokasi Pembangunan Bandara Internasional Di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo)” (Universitas Gadjah Mada, 2016).

dalam banyak kasus, tidak sesuai dengan kebutuhan sosial-ekonomi masyarakat setempat, yang lebih banyak mengandalkan sumber daya alam dan lahan untuk penghidupan sehari-hari. Hal ini memperburuk ketidakpercayaan terhadap negara dan memperburuk perasaan ketidakadilan.

Proses pengadaan tanah juga memunculkan isu seputar hak atas tanah yang seringkali diabaikan oleh prosedur hukum yang ada. Dalam banyak kasus, hak sosial yang sudah tumbuh selama bertahun-tahun di atas tanah, seperti hak mengelola tanah atau hak tradisional yang melekat pada masyarakat, tidak tercatat secara formal dalam dokumen hukum. Akibatnya, banyak warga yang merasa diabaikan ketika mereka tidak menerima ganti rugi yang memadai atau ketika tanah mereka diambil tanpa proses konsultasi yang memadai. Misalnya, dalam kasus tanah Pakualaman Grond (PAG), penggarap yang tidak memiliki alas hak formal terpaksa menerima keputusan melalui konsinyasi, yang berfungsi sebagai mekanisme terakhir untuk menyelesaikan sengketa, meskipun banyak di antara mereka merasa ini adalah bentuk "pencabutan hak" yang tidak sah.¹²

Secara hukum, instrumen konsinyasi diatur sebagai jalan terakhir ketika terjadi kebuntuan atas bentuk/besaran ganti rugi, dan pada prinsipnya harus mengikuti tata cara keberatan yang ketat. Secara normatif, pengadaan tanah wajib mengutamakan musyawarah dan memberikan ruang keberatan ke Pengadilan Negeri dalam tengat tertentu; bila masih ada keberatan, kasasi di Mahkamah Agung disediakan sebagai upaya hukum final. Akan tetapi, ketika tahapan musyawarah yang sejatinya deliberatif dikerjakan minimalis, konsinyasi bergeser dari "mekanisme penjaga" menjadi "mekanisme pemutus" yang memarginalkan suara komunitas,

¹² Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi, "Beberapa Permasalahan Pengadaan Tanah Pembangunan Bandara Baru Di Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta" (Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2017).

sehingga menimbulkan persepsi pelanggaran atas hak untuk didengar secara bermakna. Rangkaian prosedur keberatan dan penitipan ganti kerugian ini dapat ditelusuri dalam UU 2/2012, Perpres 71/2012, dan Perma 3/2016.

Di sisi lain, pemerintah dan pihak Angkasa Pura I lebih memilih jalan cepat dengan menggunakan konsinyasi sebagai solusi ketika terjadi penolakan terhadap ganti rugi.¹³ Namun, proses konsinyasi ini semakin memicu ketegangan di tingkat komunitas, memperburuk polarisasi sosial, dan membuat banyak warga merasa dipaksa untuk menerima keputusan yang telah ditetapkan oleh pihak berwenang. Ketidakpastian mengenai bentuk ganti rugi, apalagi yang melibatkan tanah kas desa dan aset-aset milik pemerintah, memperburuk situasi ini, karena dalam banyak kasus, masyarakat tidak merasakan manfaat nyata dari proses pengadaan tanah tersebut.

Konflik horizontal antar kelompok warga, seperti jejaring penolak yang diidentifikasi dalam penelitian tentang Wahana Tri Tunggal (WTT) dan kelompok-kelompok tandingannya berasal dari kombinasi tiga faktor. Ketiga faktor tersebut yakni, ketidakselarasan kebijakan dan risiko bencana, praktik konsultasi yang tidak inklusif, serta desain kompensasi yang memutus mata pencaharian agraris. Dalam perspektif sosiologi konflik, ketika akses terhadap forum deliberasi yang adil menyempit, warga relokasi perlawanan ke ruang litigasi, aksi kolektif, dan koalisi lintas komunitas. Temuan penelitian menunjukkan banyaknya gugatan di PN Wates terkait ganti rugi, bersamaan dengan konsolidasi jejaring pro dan kontra yang memproduksi ketegangan berkelanjutan di tingkat dusun dengan sebuah pola yang khas “konflik berlapis” pada proyek infrastruktur skala besar.

¹³ Setyabella Prima Putri, Senthot Sudirman, and Rofiq Laksamana, “Mekanisme Penilaian Tanah Dan Konsinyasi Dalam Kegiatan Pengadaan Tanah (Studi Kasus Terhadap Bidang Tanah Yang Mengalami Penolakan Dari Pihak Yang Berhak Pada Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta),” *Jurnal Tunas Agraria* 2, no. 2 (2019): 60–82.

Teori Konflik Sosial Dan Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Penyelesaian Konflik Agraria

Kelompok sosial yaitu sekumpulan orang yang hidup bersama. Sekumpulan orang yang mendiami suatu tempat secara turun-temurun disebut masyarakat adat. Secara konstitusi, dalam Pasal 18B ayat (2) *“negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”* Maka, masyarakat adat mempunyai kaidah tersendiri yang berlaku dan dipatuhi oleh mereka sendiri. Hukum yang hidup dalam masyarakat tidak selalu sesuai dengan hukum positif. Sampai sekarang ini hukum adat memang masih eksis di Indonesia, walaupun negara kerap kali mengabaikan hak masyarakat adat melalui kebijakan yang dikeluarkan, ataupun sering terjadi benturan regulasi hukum yang berlaku antara hukum adat dan hukum nasional, yang menyebabkan terjadinya konflik sosial.¹⁴ Konflik sosial tidak mempercayai adanya keharmonisan, atau keseimbangan sosial. Masyarakat yang dari sekelompok individu saling bertarung untuk persaingan mendapatkan kekuasaan atau sumber daya alam. Dalam kasus pembangunan Bandara YIA di Kulon Progo telah memunculkan konflik yang kompleks dan berlapis di tingkat masyarakat, terutama di Desa Temon dan desa sekitarnya. Konflik ini tidak hanya terjadi antara pihak yang mendukung dan menentang pembangunan, tetapi juga melibatkan ketegangan di dalam komunitas itu sendiri.

The Communist Manifesto adalah pemikiran Marx tentang perjuangan kelas. Marx melihat masyarakat sebagai arena pertentangan antara kelompok yang memiliki dan menguasai sumber daya (kaum *borjuis*) dan yang tidak memiliki (kelas proletar) – adanya perebutan kepemilikan dan

¹⁴ Rianto Adi, *Sosiologi Hukum: “Kajian Hukum Secara Sosiologis.”* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2021). h., 30.

kontrol atas tanah sebagai produksi. Di masa lalu kaum *borjuis* berusaha sendiri untuk kepentingannya, namun pada kondisi sekarang ini peran negara menjadi alat kapitalis untuk melakukan penindasan dan memenuhi keinginan para kaum *borjuis*. Ditegaskan oleh Lefebvre yang dikutip (Shohibuddin) kapitalisme akan mati bila tidak memperluas diri secara terus menerus dengan melakukan ekspansi geografis, maka dilakukan reorganisasi ruang-rekonstruksi geografi pedesaan dengan mengubah relasi kepemilikan, sosial dan budaya warga desa dengan tanah, kekayaan alam, dan wilayahnya demi melancarkan aktivitas kapital. Dalam perspektif sosiologi hukum, pandangan ini menunjukkan bahwa konflik agraria tidak dapat dipahami sebagai aturan formal yang netral, melainkan bagian dari relasi sosial yang terbentuk melalui sejarah, kekuasaan, dan kepentingan ekonomi-politik.¹⁵

Kebijakan publik menurut David Easton adalah sebuah proses pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah.¹⁶ Pada dasarnya, kebijakan publik adalah peran pemerintah melalui perangkat-perangkatnya untuk melakukan tugas yang berhubungan dengan keberlangsungan hidup masyarakat. Hubungan antara hukum dan kebijakan publik, tidak hanya secara formal saja, namun praktik yang dilaksanakan secara langsung di masyarakat dan memiliki tujuan serta dampak bagi yang bersangkutan, yaitu masyarakat. Inkonsistensi peran pemerintah dalam menyusun kebijakan dengan kenyataan di lapangan adalah bentuk ketimpangan secara struktural yang menimbulkan konflik horizontal di masyarakat. Adanya proses politik dalam penyusunan kebijakan membuat semakin kompleks dan menginterpretasikan sesungguhnya persoalan kebijakan yang ada (*what policy problem is*).

¹⁵ Mohamad Shohibuddin, *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan, Dan Kajian Empiris* (Yogyakarta: STPN Press, 2018). h. 27.

¹⁶ H. Muchsin and Fadillah Putra, *Hukum Dan Kebijakan Publik* (Surabaya: Universitas Sunan Giri, 2002). h., 23.

Negara menggunakan kontrol terhadap kekuasaan salah satunya melalui penyusunan kebijakan. Pendekatan secara pluralis digunakan dalam menyusun kebijakan, yaitu bagaimana kekuasaan diatur secara luas dan mempengaruhi dalam hal-hal tertentu, misal dalam pembangunan bandara YIA; adakah peran masyarakat yang diikutsertakan dalam perumusan kebijakan, apakah masyarakat setuju dengan pembangunan bandara YIA yang dikatakan oleh pemerintah sebagai ‘pembangunan untuk kepentingan umum’, dan lainnya. Bawa negara yang sentralisasi dibangun dengan mengutamakan otoritas politik untuk menjadi sumber untuk memonopoli, dan hukum bukan hanya sebagai alat kekuasaan, tapi juga mengontrol pada saat yang bersamaan seakan ada dua sisi yang sama dari proses yang dijalankan.¹⁷

Antara hukum dan kebijakan publik pada dasarnya merupakan sebuah konsep yang kehadirannya dekat dengan masyarakat. Dalam praktik keseharian hukum dan kebijakan publik akan selalu berdampingan dengan masyarakat, segala hal yang terjadi dalam masyarakat akan berdampak pada hukum dan kebijakan publik. Walaupun idealnya hukum harus berdiri pada posisi yang tidak berpihak pada politik, serta hukum harus memberikan kepastian bagi masyarakat. Jika institusi pembuat kebijakan sepenuhnya diserahkan pada hukum, maka bisa jadi hukum sendiri yang akan menjadi sumber ketidakadilan. Kebutuhan masyarakat yang sudah tercapai, maka berfungsi secara baik peran kebijakan publik tersebut. Pun, sebaliknya, jika masyarakat ditelantarkan, tak dianggap sebagai peran utama dalam kebijakan publik maka lunturlah tujuan kebijakan publik tersebut.¹⁸

Negara yang sentralisasi dibangun dengan mengutamakan otoritas politik untuk menjadi sumber untuk memonopoli. Kebebasan untuk memonopoli yang diinginkan oleh pemerintah dibuat melalui kebijakan yang menjamin

¹⁷ Cotterrell. Dkk Roger, *Sosiologi Hukum* (Bandung: Nusamedia, 2016). h., 157-158.

¹⁸ Roger.

keamanan kepentingan modal, dalam hal ini investor dan negara yang bekerja sama untuk pembangunan bandara YIA, tanpa memperhatikan kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat setempat, tepatnya masyarakat Kulon Progo. Hukum menjadi alat legitimasi atas tindakan represif yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu, masyarakat yang sudah mendiami tempat tersebut sekian lamanya, dirampas haknya secara sewenang oleh negara; kehilangan tanah sebagai tempat tinggal, ekonomi yang melemah karena tidak ada lagi tempat bekerja, akses pendidikan yang jauh dari tempat sebelumnya, menjual tenaga kepada orang yang memiliki sarana produksi agar dapat bertahan hidup – munculnya kapitalisme.¹⁹

Pengadaan tanah untuk proyek pembangunan YIA memiliki dampak yang berbeda-beda terhadap masyarakat. Kondisi masyarakat pasca pembangunan YIA menjadi sangat susah, tanah yang dirampas begitu saja, (bagi yang sepakat karena terpaksa) pun uang ganti rugi tak seberapa, belum lagi masyarakat yang memang tetap mempertahankan tanah mereka. Bandara YIA dibuat dengan alasan bandara Adisujipto sudah kelebihan kapasitas, pun itu kepemilikan Angkatan Udara. Namun, ada dinamika yang terjadi di Kulon Progo, tidak hanya soal konsep kelas, adanya dorongan kapitalisasi dalam pembangunan, segi produksi dan segi sosial masyarakat. Mengutip dari Wida yang menjelaskan konsep *accumulation by dispossession* (ABD), oleh ahli geografi David Harvey – adanya pengembangan dari akumulasi primitif Marx yang menjelaskan karakter kapitalisme kontemporer yang mencari ruang baru demi terhindar dari krisis. ABD menunjukkan bagaimana kapital melakukan perampasan dan privatisasi alat produksi dari produsen yang dilegitimasi oleh regulasi negara dan perluasan oleh kapital finansial.²⁰

¹⁹ Roger.

²⁰ Muhammad Akbar Darojat Restu Putra, “Memahami Dinamika Kelas Agraria Dalam Konflik Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta,” IndoProgress, 2024, <https://indoprogress.com/2024/05/dinamika-kelas-agraria-di-yogyakarta/>.

Dalam kasus pembangunan bandara YIA, pemerintah memiliki peranan penting untuk menyelesaikan konflik perampasan tanah di Kulon Progo – tempat tumbuh kembangnya ekosistem kehidupan masyarakat setempat. Pemerintah seharusnya menegakkan regulasi agraria yang sungguh rumit dan tidak berspektif keadilan bagi masyarakat dan pemerintah juga bertanggung jawab dengan proses mekanisme ganti rugi yang jelas dan adil, sehingga dapat menjamin kepastian hukum yang muncul akibat tumpang tindih hak atas tanah.

Meskipun pembangunan sudah terjadi dan sudah beroperasi secara efektif, relokasi masyarakat tetap dilakukan secara sadar oleh negara, adanya tindakan intimidatif terhadap keberlangsungan hidup masyarakat; secara sosial dan ekonomi, dan juga kehilangan struktur kebudayaan lokal yang menjadi bagian kehidupan komunitas. Ada juga kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dilakukan secara ugal-ugalan, sehingga muncul konflik antar masyarakat secara horizontal – yang menerima ganti rugi dengan yang menolak penggusuran. Oleh karena itu, hukum bukan hanya sebagai instrumen kontrol oleh negara, tetapi juga alat perlawanan bagi masyarakat yang sadar dan terus merawat kesadaran kritis dengan mempertahankan hak atas tanah sebagai ruang hidup masyarakat yang terus diperjuangkan.

Kesimpulan

Pembangunan Yogyakarta International Airport (YIA) di Kulon Progo secara umum memenuhi standar kepentingan publik karena dikelola oleh pihak pemerintah, sejalan dengan rencana tata ruang, dan bertujuan untuk memperbaiki infrastruktur serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun dalam realisasinya, pengadaan lahan menimbulkan konflik sosial akibat kurangnya transparansi dalam proses pembangunan, kompensasi yang diberikan tidak memadai, keterlibatan masyarakat yang minim, dan ketidakcocokan

kebijakan dengan kebutuhan masyarakat sekitar. Hal ini mengakibatkan perpecahan dalam masyarakat, kehilangan pekerjaan, dan menurunnya kepercayaan pada pemerintah.

Dalam penelitian ini, menggunakan pendekatan sosio-legal, yang mengungkapkan bahwa meskipun pembangunan YIA secara hukum tidak bermasalah, pelaksanaannya masih belum memberikan dampak sosial yang signifikan bagi masyarakat yang terkena dampaknya. Penyelesaian konflik yang harus dilakukan yaitu dengan adanya partisipasi yang adil dari pemerintah, proses kompensasi yang transparan, serta upaya untuk melindungi keberlanjutan sosial, ekonomi, dan budaya. Hukum seharusnya tidak hanya digunakan sebagai alat pemberanah proyek, tetapi juga sebagai sarana untuk menyeimbangkan kepentingan pembangunan dan hak-hak masyarakat yang terkena dampak, sehingga manfaat pembangunan dapat dirasakan secara merata tanpa menciptakan ketidakadilan.

Pustaka Acuan

- Adi, Riyanto. *Sosiologi Hukum: "Kajian Hukum Secara Sosiologis."* Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2021.
- Alghazali, Nurkholid. "Pengadaan Tanah Bandara Internasional Yogyakarta (YIA) Pendekatan Sosio-Yuridis Perspektif Hukum Islam." Universitas Islam Indonesia, 2022.
- Amelia, Theresia Octastefani. "Resolusi Konflik (Studi Kasus: Relokasi Pembangunan Bandara Internasional Di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo)." Universitas Gadjah Mada, 2016.
- Ayuningtyas, Wulan. "ANALISIS DAMPAK SOSIAL EKONOMI PEMBANGUNAN BANDAR UDARA INTERNASIONAL YOGYAKARTA (YIA) BAGI KEPALA KELUARGA DI DESA" 6, no. 1 (2022): 858–65.
- Dewi, Ni Luh Gede Maytha Puspa. "BEBERAPA PERMASALAHAN PENGADAAN TANAH PEMBANGUNAN BANDARA BARU DI KABUPATEN KULON PROGO, DAERAH

- ISTIMEWA YOGYAKARTA." Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2017.
- Dewi, Ni Luh Gede Maytha Puspa, and M. Nazir Salim. *Berakhir Di Teman Perdebatan Panjang Pengadaan Tanah Untuk Yogyakarta International Airport (YIA)*. Yogyakarta: STPN Press, 2020.
- Isworo, Ekannisa Jasmiene, and Fadjar Hari Mardiansyah. "Dampak Sosial Akusisi Lahan Pembangunan Bandara Yia Terhadap Sistem Penghidupan Masyarakat Lokal" 20, no. 1 (2024): 100–112. <https://doi.org/10.14710/pwk.v20i1.52648>.
- Muchsin, H., and Fadillah Putra. *Hukum Dan Kebijakan Publik*. Surabaya: Universitas Sunan Giri, 2002.
- Nurkholidah, Annisa Fitri, and Poerwanti Pratiwi. "DAMPAK SOSIAL EKONOMI PEMBANGUNAN BANDARA INTERNASIONAL YOGYAKARTA BAGI MASYARAKAT PURWOREJO" 9, no. 1 (1978): 46–58.
- Putra, Muhammad Akbar Darojat Restu. "Memahami Dinamika Kelas Agraria Dalam Konflik Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta." IndoProgress, 2024. <https://indoprogress.com/2024/05/dinamika-kelas-agraria-di-yogyakarta/>.
- Putri, Setyabella Prima, Senthot Sudirman, and Rofiq Laksamana. "MEKANISME PENILAIAN TANAH DAN KONSINYASI DALAM KEGIATAN PENGADAAN TANAH (Studi Kasus Terhadap Bidang Tanah Yang Mengalami Penolakan Dari Pihak Yang Berhak Pada Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta)." *Jurnal Tunas Agraria* 2, no. 2 (2019): 60–82.
- Roger, Cotterrell. Dkk. *Sosiologi Hukum*. Bandung: Nusamedia, 2016.
- Shohibuddin, Mohamad. *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan, Dan Kajian Empiris*. Yogyakarta: STPN Press, 2018.
- Sugiharto, Umar Said, Suratman, and Noorhudha Muchsin.

Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra Dan Pasca Reformasi.
Malang: Setara Press, 2015.

Sumarjono, Maria SW. "Kriteria Penentuan Kepentingan Umum Dan Ganti Rugi Dalam Kaitanya Dengan Penggunaan Tanah." *Bhumi Bhakti Adhiguna*, 1991.

Supit, Eric Henry, Roosje Lasut, and Atie Olii. "PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM." *Lex Administratum* IX, no. 4 (2021): 70–77.

Susanto, Happy. "Analisis Dampak Sosial Ekonomi Dalam Pembangunan Bandara Yogyakarta International Airport (YIA) Di Kabupaten Kulonprogo" 17, no. 1 (2020): 1–9.

