

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN BANDARA UDARA KERTAJATI DI KABUPATEN MAJALENGKA

IMPLEMENTATION POLICY OF KERTAJATI AIRPORT DEVELOPMENT IN MAJALENGKA REGENCY

Waluyo Zulfikar dan Yayat Rukayat
Universitas Nurtanio Bandung
izoel007@gmail.com

ABSTRACT

Analyzes of this research is social, economic and political impacts in development process of Kertajati Airport in Majalengka Regency. The located construction of this airport at Kertajati Village, Bantarjati Village, Kertasari Village and Sukamulya Village in Majalengka Regency, indicated of this development is not optimal process of implementation. This research aims to develop the concept and academic thinking for West Java Provincial Government in designing the right policy for sustainability of kertajati airport development process, so that in the development process it will give more benefit value for the people around of construction the airport location. The method of this research uses descriptive method with qualitative approach. This was used to deepen the meaning of one phenomenon that happened. The technique of data collection is done by in-depth interviews, participatory observation, documentation, and triangulation, so that the data and information support of this was used to supports the aim of this research.

Keywords: Kertajati, BIJB, Public Policy, Society Involvement, Land Acquisition

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisa kebijakan dalam proses pembangunan Bandara Udara Kertajati di Kabupaten Majalengka. Pembangunan bandara udara ini berada di Desa Kertajati, Desa Bantarjati, Desa Kertasari dan Desa Sukamulya di wilayah Kecamatan Kertajati Kabupaten Majalengka yang diindikasikan belum optimal dalam proses pelaksanaan pembangunannya. Penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan konsep dan pemikiran akademis bagi Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam merancang kebijakan yang tepat untuk keberlangsungan proses pembangunan bandara udara kertajati, sehingga dalam proses pembangunannya akan memberikan nilai manfaat lebih bagi masyarakat yang ada di sekitar pembangunan lokasi bandara. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif untuk mendalami makna dari satu fenomena yang terjadi. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam, observasi partisipatif, dokumentasi, serta triangulasi, sehingga diperoleh data dan informasi yang mendukung tujuan penelitian.

Kata kunci: Kertajati, BIJB, Kebijakan Publik, Keterlibatan Masyarakat, Pembebasan Lahan

PENDAHULUAN

Perkembangan suatu wilayah dapat terwujud, jika didukung oleh tersedianya sarana dan prasarana seperti jalan raya, terminal, listrik, telepon, pelabuhan laut dan juga bandar udara. Keberadaan infrastruktur memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan interaksi sosial dan kelangsungan sistem perekonomian. Semakin baik keadaan infrastruktur, semakin baik pula pengaruhnya terhadap interaksi sosial dan keadaan ekonomi suatu wilayah serta akan memacu kemajuan dan perkembangan suatu wilayah. Hal tersebut dimungkinkan, karena sarana dan prasarana transportasi berfungsi sebagai pembentuk, pengarah, dan pemacu pertumbuhan suatu wilayah. Adanya fungsi

demikian dapat terlihat dari sejauhmana kepesatan yang terjadi pada penggunaan lahan suatu wilayah, serta intensitas dan frekuensi pergerakan sosial ekonomi masyarakat. Aktivitas ini akan lebih meningkat bilamana suatu wilayah juga didukung oleh ketersediaan sistem transportasi yang lengkap dan membentuk integrasi antar moda, baik moda jalan, moda rel, moda laut, dan moda udara. Simpul yang menghubungkan antara moda transportasi tersebut seperti halnya bandar udara akan menjadi pusat pertumbuhan baru dan membangkitkan tumbuhnya kegiatan-kegiatan lain disekitarnya.

Letak geografis suatu wilayah mempunyai kedudukan penting pula dalam konstelasinya dengan wilayah lain, baik

dalam aktivitas ekonomi maupun politik. Oleh karena itu, pengembangan ekonomi dan politik yang kuat di suatu wilayah, khususnya melalui berbagai pembangunan infrastruktur akan sangat mempengaruhi keberhasilan pembangunan di wilayah yang bersangkutan dan juga wilayah di sekitarnya. Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah menetapkan arah pembangunan Jawa Barat yaitu menjadikan masyarakat Jawa Barat yang mandiri, dinamis dan sejahtera. Untuk itu diperlukan kebijakan pembangunan yang akurat, termasuk pengembangan infrastruktur wilayah yang mampu memacu pertumbuhan ekonomi wilayah, mendukung kelancaran aktivitas sosial ekonomi, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu program pembangunan infrastruktur yang telah dicanangkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat adalah mengembangkan Kawasan Kertajati menjadi kawasan bandar udara dan aerocity. Untuk itu, maka dari segi perencanaan telah ditetapkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Jawa Barat, serta Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Jawa Barat. Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Jawa Barat 2009-2029 dan RTRW Kabupaten Majalengka 2003-2013, pengembangan kawasan Kertajati Aerocity telah ditetapkan sebagai Kawasan Strategis Provinsi (KSP) dengan bandar udara sebagai infrastruktur strategis yang terdapat di dalamnya. Sejalan dengan hal itu, secara Nasional telah ditetapkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM.11 Tahun 2010 tentang Tatanan Kebandarudaraan Nasional yang menempatkan BIJB Kertajati sebagai Bandar Udara Sekunder di Indonesia.

Dari beberapa kebijakan tersebut, maka pembangunan BIJB di Kertajati sangatlah prioritas untuk menunjang pembangunan ekonomi regional maupun nasional. Tentunya pembangunan ini sangat tergantung pada peran Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, meliputi Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kabupaten Majalengka, sektor swasta dan masyarakat di sekitar lokasi kawasan dan juga masyarakat Jawa Barat secara umum. Dalam rangka menunjang program tersebut telah direncanakan pula pembangunan

Jalan Tol Cisumdawu (Cileunyi-Sumedang-Dawuan) dan Jalan Tol Cikapali (Cikampek-Palimanan), serta pembangunan jalur kereta api Bandung-Cirebon. Dengan adanya jalan tol tersebut, maka akses dari dan ke Bandar Udara Internasional Jawa Barat menjadi lebih mudah, baik untuk wilayah Bandung sekitarnya maupun wilayah lainnya (Santosa 2010).

Dari sisi Pemerintah Daerah, yaitu Pemerintah Provinsi Jawa Barat, penyiapan dokumen perencanaan, pengalokasian sumber daya dan juga aspek pengelolaan telah jauh-jauh hari dilakukan. Adapun dokumen perencanaan yang telah disiapkan seperti Studi Kelayakan (*Feasibility Study*), Penyusunan Rencana Induk (Master Plan), Penyusunan Business Plan, Kajian tentang Dampak Lingkungan (AMDAL), Penyusunan Rencana Teknis Terinci dan Kajian Rekayasa Sosial terhadap Pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat. Sebagaimana Rencana Induk (*Master Plan*) yang ada, tahap pertama dari pembangunan bandar udara adalah pengadaan tanah. Target pembebasan lahan untuk bandar udara ini adalah seluas 1.800 hektar yang akan dilakukan secara bertahap. Pada kenyataannya pembangunan berbagai infrastruktur ternyata jauh lebih sulit dari yang diharapkan dan direncanakan. Di antara kesulitan adalah pengadaan lahan/tanah, sebagai faktor yang menentukan terbangunnya suatu infrastruktur. Pengadaan tanah merupakan kebijakan pemerintah yang sangat krusial dan sangat menentukan terlaksananya suatu pembangunan infrastruktur. Dalam pengadaan tanah ini pemerintah seringkali tidak dapat menyelesaikan secara maksimal dikarenakan proses negosiasi dan penerimaan masyarakat, tidak berjalan sesuai yang diharapkan.

Sampai dengan akhir tahun 2016 atau Tahap I, Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah berhasil melaksanakan kegiatan pembebasan lahan seluas 530 hektar. Lokasi pembebasan lahan ini terletak di tiga desa, yaitu Desa Kertajati, Desa Bantarjati dan Desa Kertasari dan diprioritaskan bagi pembangunan sisi udara (Runway I), serta sebagian kecil sisi darat. Namun dalam pelaksanaannya, proses pembebasan lahan bagi pembangunan BIJB belum sesuai dengan target yang diharapkan, baik dari sisi waktu dan luasan perolehan lahan serta

masih adanya desa yang menolak untuk dibebaskan, yaitu Desa Sukamulya. Kondisi dan situasi ini mempengaruhi pelaksanaan pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat. Selain itu implementasi kebijakan pembebasan lahan yang tidak dilakukan secara sekaligus menimbulkan permasalahan tersendiri, menyangkut kesesuaian harga dan derajat penerimaan masyarakat terhadap keberlanjutan program pembangunan.

Dalam rangka mendukung tahapan pembebasan lahan, maka tidak hanya peran Pemerintah Provinsi Jawa Barat tetapi juga Pemerintah Kabupaten Majalengka, khususnya Panitia Pengadaan Tanah (P2T). Hal ini terutama dalam tahap sosialisasi, pengukuran dan pendataan, maupun musyawarah untuk kesepakatan pembayaran harga tanah. Demikian pula halnya dengan peran masyarakat, terutama masyarakat yang bermukim di Kawasan Kertajati dan sekitarnya, karena mereka merupakan target group pembangunan tidak hanya dari sisi pemilik lahan, tetapi juga dari sisi keterlibatan mereka dalam pembangunannya.

Pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB) akan memicu timbulnya perubahan yang sangat besar bagi masyarakat. Oleh karena itu dalam implementasi kebijakan pembebasan lahan perlu juga disertai dengan fasilitasi keinginan masyarakat baik dalam hal relokasi maupun pemberdayaannya, sehingga dapat diperoleh dukungan masyarakat dan manfaat dari kebijakan tersebut. Studi ini penting untuk dilakukan, mengingat keberhasilan dalam mengimplementasikan kebijakan pembebasan lahan bagi pembangunan bandar udara, akan menjamin kelancaran pembangunan bandar udara dan perkembangan di bidang/sector lainnya. Sebaliknya, manakala masih menyisakan masalah dalam upaya pembebasan lahan akan berpengaruh bagi kelangsungan pembangunannya dan atau keberlanjutannya.

Ada banyak definisi mengenai kebijakan publik yang mempunyai makna berbeda-beda, sehingga pengertian istilah kebijakan publik dapat diklasifikasikan menurut sudut pandang masing-masing penulisnya. Namun demikian terdapat satu kesamaan dalam kebijakan publik, yaitu bahwa suatu

kebijakan publik ditujukan untuk memberikan suatu solusi atau pemecahan terhadap permasalahan yang sedang dihadapi oleh masyarakat. Sejauh mana mengenai implementasi kebijakan publik tersebut, terlebih dahulu akan diuraikan pengertian-pengertian dasar mengenai kebijakan publik berikut penjelasannya.

LITERATUR SURVEY

Beberapa peneliti memiliki pandangan yang agak berbeda mengenai implementasi kebijakan. Dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (1978:25) mengemukakan: *"Policy implementation is the application of the policy by the government's administrative machinery to the problem"*. Implementasi kebijakan merupakan aplikasi suatu kebijakan oleh perangkat pemerintah untuk mengatasi suatu permasalahan. Anderson menegaskan bahwa kebijakan lebih bersifat sebagai formulasi teori sedangkan implementasi merupakan aplikasi dari teori tersebut.

Sedangkan Edwards III (1980:1) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai: *"the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for the people whom it affects"*. Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap kebijakan di antara penetapan suatu kebijakan dan konsekuensi kebijakan tersebut bagi masyarakat. Dengan kata lain, tanpa implementasi, maka suatu kebijakan tidak akan mempunyai dampak apa-apa bagi masyarakat.

Suatu pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Grindle (1980:6): *"...the task of implementation is to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activities"*. Grindle menegaskan bahwa implementasi adalah suatu upaya untuk menciptakan hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai suatu hasil dari aktivitas-aktivitas pemerintahan. Lebih lanjut Grindle menjelaskan bahwa upaya-upaya dimaksud adalah dengan menciptakan suatu "sistem penghantaran

kebijakan” (*policy delivery system*) berupa sarana khusus yang direncanakan dan dirancang dari awal untuk mencapai hasil akhir sesuai dengan yang telah ditetapkan. Kebijakan publik tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam beberapa program dan kegiatan yang bertujuan untuk mencapai hasil akhir dari kebijakan tersebut.

Konsep implementasi kebijakan mengandung makna dan tujuan program sebagaimana dikemukakan Mazmanian dan Sabatier (1983:4) sebagai berikut: *”To understand what actually happen after program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those events and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which include both the effort to administer and the substantive impact on people and events.”*

Hakikatnya kebijakan berupaya memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman itu mencakup usaha aplikatif dalam proses kegiatan untuk mengadministrasikannya dan sekaligus dapat menimbulkan dampak nyata pada masyarakat. Menurut Dunn (2000:132), implementasi adalah: *”...pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu”*. Sedangkan Hogwood dan Gunn dalam Wahab (2002:49) menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah seperangkat tindakan pemerintah yang direncanakan untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini menegaskan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan suatu kebijakan untuk mencapai hasil-hasil yang ditentukan dalam kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidak tercapainya tujuan. Hal ini dikemukakan oleh Udoji dalam Agustino (2006:154): *”Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.”*

Keterkaitan yang sangat kuat antara perumusan kebijakan dan implementasi

dikemukakan oleh Hogwood dan Gunn (1984:198) sebagai berikut: *”...there is no sharp divide between (a) formulating a policy and (b) implementing that policy. What happens at the so-called “implementation” stage will influence the actual policy outcome. Conversely the probability of a successful outcome (which we define for the moment as that outcome desired by the initiators of the policy) will be increased if thought is given as the policy design stage to potential problems of implementation”*.

Gambaran dari Hogwood dan Gunn di atas menunjukkan, bahwa antara formulasi kebijakan dan tahapan implementasi kebijakan adalah dua hal yang sama pentingnya untuk mempengaruhi hasil kebijakan yang aktual. Karenanya, perumusan kebijakan harus dilakukan dalam perspektif implementasi agar kebijakan tersebut dapat diimplementasikan secara efektif. Van Meter dan Van Horn (1978:447) mendefinisikan pelaksanaan kebijakan sebagai berikut: *”Policy implementation encompasses those action by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This include both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions.”*

Van Meter dan Van Horn (1978:447) menegaskan bahwa implementasi kebijakan menyangkut (minimal) tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan. Implementasi bersifat sangat interaktif dengan kegiatan-kegiatan kebijakan yang mendahuluinya. Dalam kajiannya mengenai pelaksanaan sebuah program, Pressman dan Wildavsky (1984: xxi) dengan tepat mendefinisikan pelaksanaan sebagai berikut: *”Implementation may be viewed as a process of interaction between the setting of goals and the actions geared to achieving them. Program implementation thus becomes a seamless web. Implementation, then, is the ability to forge subsequent links in the casual chain connecting actions to objectives”*.

Implementasi dapat dipandang sebagai suatu proses interaksi antara tujuan yang

ditetapkan dan tindakan-tindakan yang dilaksanakan untuk mencapainya. Dengan demikian, implementasi membentuk suatu hubungan dan keterkaitan antara tindakan dan tujuan yang ingin dicapai. Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh implementor (pelaksana kebijakan) yaitu para pejabat pemerintah, kelompok-kelompok pemerintah, swasta atau individu-individu untuk memberikan kemungkinan tercapainya tujuan yang telah ditetapkan melalui penetapan program tertentu. Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Agustino (2006:154) bahwa implementasi itu menyangkut minimal tiga hal, yaitu: adanya tujuan atau sasaran kebijakan, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan dan adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian pendapat beberapa ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, di mana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Implementasi menjadi sangat penting karena merupakan keterkaitan antara suatu kebijakan dengan pihak-pihak yang akan menerima dampak dari kebijakan tersebut.

METODE

Penelitian tentang analisis dampak sosial ekonomi dan politik dalam pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan penelitian bersifat kualitatif. Metode deskriptif dipandang sebagai pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat dalam mempelajari masalah dalam masyarakat, serta tatacara yang berlaku dalam masyarakat dan juga situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena (Nazir, 1985:63). Penelitian dengan pendekatan kualitatif dilakukan peneliti secara terlibat di lokasi penelitian melalui pengamatan (observation), sekaligus juga peneliti bertindak sebagai "instrument penelitian" yang akan memahami karakteristik lapangan yang berintegrasi dengan

kehidupan masyarakat yang diteliti. Dengan demikian tujuan pemilihan pendekatan kualitatif ini adalah untuk memahami bagaimana proses dan mengungkapkan makna dari setiap fenomena menurut persepsi masyarakat dan pemerintah, dengan dukungan teoritis yang ada dibangun kerangka pikir, dan proposisi.

Pendekatan penelitian kualitatif memerlukan field work (Garna, 1999:56). Karena itu, penulis berusaha menggambarkan dan mengungkapkan suatu masalah, keadaan, peristiwa sebagaimana adanya atau mengungkap fakta mengenai implementasi kebijakan pembebasan lahan untuk pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kecamatan Kertajati, khususnya desa-desa: Kertajati, Bantarjati, Kertasari dan Sukamulya Kabupaten Majalengka. Sebagai metode penelitian kualitatif yang bersifat empiris, peneliti mengumpulkan dokumentasi ragam peristiwa; rekaman setiap ucapan, kata dan gestures dari objek kajian, tingkah laku yang spesifik, dokumen-dokumen tertulis, serta berbagai imaji visual yang ada dalam masyarakat. Karena itu, penelitian seperti ini memperlakukan data sebagai sesuatu yang bermakna secara intrinsik, walaupun adakalanya datanya bersifat "lunak", tidak sempurna, imaterial, kadangkala kabur; dan sebagai seorang peneliti kualitatif, tidak akan pernah mampu mengungkapkan semuanya secara sempurna. Penelitian kualitatif ini juga menggunakan pendekatan interpretatif-kritis pada dimensi masalah-masalah kemasyarakatan, khususnya dalam konteks sosial, ekonomi dan politis.

Penelitian ini memfokuskan pada upaya mengungkap makna subjektif dengan deskripsi data dan informasi yang spesifik. Peneliti juga berusaha menjangkau berbagai aspek yang membentuk suatu obyek amatan yang sulit ditangkap melalui pengukuran yang presisi. Langkah-langkah penelitian kualitatif ini bersifat non-linear, karena lebih memberikan ruang bagi peneliti untuk menempuh langkah non-linear, kadangkala melakukan upaya "kembali" pada langkah-langkah penelitian yang sudah ditempuh dalam menjalani proses penelitian ketika berhadapan dengan informan yang lainnya.

Pendekatan penelitian kualitatif seperti dikemukakan di atas, hakekatnya mengungkap fenomena sosial yang nyata

dialami secara substantif. Artinya penting untuk memahami suatu masalah yang wujud dalam konteksnya serta perbedaan-perbedaan yang ada di dalamnya. Penelitian seperti ini lebih dimaksudkan untuk menggambarkan dunia yang dinamis; peristiwa, situasi ataupun pengalaman-pengalaman. Oleh sebab itu, fokus penelitian ini adalah mengeksplorasi bagaimana orang serta pengalamannya secara individual maupun kelompok-kelompok dalam masyarakat dapat mengungkap maknanya secara bersama.

Alasan menggunakan pendekatan kualitatif, karena yang ditekankan dalam penelitian ini adalah pada proses implementasi kebijakan pembebasan lahan untuk pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB), untuk kemudian memahami makna dari proses implementasi kebijakan pembebasan lahan untuk pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB) yang saat ini telah dilakukan di tiga desa yaitu Desa Kertajati, Bantarjati dan Kertasari dan desa Sukamulya yang menolak pembebasan lahan, Peneliti memandang realitas dalam situasi pembebasan lahan, sehingga peneliti perlu juga menjalin interaksi secara intens dengan realitas yang diteliti. Dalam penelitian seperti ini, peneliti lebih mengutamakan penggunaan logika induktif di mana kategorisasi dilahirkan dari perjumpaan peneliti dengan informan di lapangan atau data-data yang ditemukan. Sehingga penelitian kualitatif ini berisikan informasi yang berupa ikatan konteks yang dapat menjelaskan fenomena tentang interaksi antara masyarakat dengan aparat dalam implementasi pembebasan lahan untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Upaya mewujudkan Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kecamatan Kertajati sangat strategis. Hal ini tidak hanya untuk mengatasi keterbatasan infrastruktur bandar udara yang ada untuk melayani penumpang dan barang, tetapi juga dalam rangka meningkatkan keselamatan dan kelancaran transportasi udara serta untuk memajukan pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Prinsip dasar pembangunan Bandar Udara Internasional

Jawa Barat (BIJB) di Kecamatan Kertajati Kabupaten Majalengka adalah dapat menjamin keamanan dan keselamatan penerbangan, mempertimbangkan kemudahan pencapaian bagi pengguna, dapat dikembangkan untuk memenuhi peningkatan permintaan jasa angkutan udara, menjamin pengoperasian dalam jangka panjang dan berwawasan lingkungan serta terjangkau secara ekonomis bagi pengguna dan penyelenggara bandara.

Pembangunan bandara ini juga sudah mempertimbangkan bahwa Jawa Barat sebagai salah satu provinsi yang memiliki potensi sumberdaya alam dan buatan yang tinggi serta menjadi tujuan bagi para pebisnis/investor, maupun wisatawan domestik/mancanegara. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya outlet yang memadai khususnya bandar udara sebagai pintu gerbang keluar-masuk wilayah dalam rangka mendukung perkembangan Jawa Barat di masa mendatang.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 70 tahun 2001 tentang Kebandarudaraan, Pemerintah Daerah diberikan peran dalam penyelenggaraan kebandarudaraan. Rencana pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kecamatan Kertajati Kabupaten Majalengka didasarkan pada Tata Naskah Kebandarudaraan Nasional sesuai Keputusan Menteri Perhubungan No.KM 44 tahun 2002 yaitu suatu sistem kebandarudaraan nasional yang memuat tentang hierarki, peran, fungsi, klasifikasi, jenis, penyelenggaraan, kegiatan, keterpaduan intra dan antar moda serta keterpaduan dengan sektor lainnya. Sedangkan penyelenggaraannya harus mengikuti Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum.

Pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) telah dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan dan Keputusan Menteri Perhubungan No. 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara. Tahapan pembangunan bandar udara meliputi: *pertama*, Studi Kelayakan (*feasibility study*), mengandung kelayakan ekonomi, teknis, operasional, dan lingkungan angkutan udara. *Kedua*, Pembuatan Rencana Induk Bandar Udara (*master plan*), terdiri dari unsur tata naskah kebandarudaraan nasional, keamanan dan keselamatan penerbangan,

perkiraan permintaan jasa angkutan udara, perkiraan kebutuhan fasilitas bandar udara yang berpedoman pada standar/kriteria perencanaan yang berlaku, rencana tata guna lahan dan tata letak fasilitas bandar udara baik untuk pelayanan kegiatan pemerintahan maupun untuk jasa kebandarudaraan, pentahapan waktu pelaksanaan yang disesuaikan dengan kemampuan pendanaan, rencana tata guna lahan dan tata letak fasilitas bandar udara. Kedua tahapan ini harus dengan rekomendasi Gubernur/Bupati. *Ketiga*, Pembuatan Daerah Lingkungan Kerja (DLKr): hasil evaluasi daerah lingkungan kerja yang diusulkan oleh penyelenggara bandar udara, peta yang dilengkapi titik koordinat batas daerah lingkungan kerja bandar udara, surat persetujuan komandan pangkalan udara setempat bila pangkalan udara yang digunakan bersama untuk melayani penerbangan sipil. *Keempat*, Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP): kawasan pendekatan dan lepas landas, kawasan kemungkinan bahaya kecelakaan, kawasan di bawah permukaan horizontal dalam, kawasan di bawah permukaan horizontal luar, kawasan di bawah permukaan kerucut, kawasan di bawah permukaan transisi, kawasan di sekitar penempatan alat bantu navigasi penerbangan. *Kelima*, Batas Kawasan Kebisingan (BKK): kawasan kebisingan tingkat 1, kawasan kebisingan tingkat 2, kawasan kebisingan tingkat 3. *Keenam*, Izin Pembangunan Bandar Udara: telah memiliki keputusan penetapan lokasi, telah memiliki rencana induk, telah memiliki bukti penguasaan tanah, telah memiliki rencana induk teknik bandar udara yang meliputi rancangan awal dan rancangan teknis terinci sesuai dengan standar yang berlaku, serta hasil analisis dampak lingkungan. *Ketujuh*, Izin Operasi: memiliki keputusan pelaksanaan pembangunan, dan memiliki sertifikat operasi bandar udara. Usulan dilakukan setelah pembangunan bandar udara telah selesai sesuai dengan keputusan pelaksanaan pembangunan, mempertimbangkan keamanan dan keselamatan penerbangan, tersedia fasilitas untuk menjamin kelancaran arus penumpang, kargo, dan pos. *Kedelapan*, Sertifikat Operasi mengandung unsur-unsur: spesifikasi bandar udara, prosedur pelayanan jasa bandar udara, petunjuk pengoperasian bandar udara, petunjuk pengendalian gawat darurat, petunjuk

pemindahan pesawat udara yang rusak pada daerah pergerakan pesawat, petunjuk perawatan bandar udara, program pengamanan bandar udara, petunjuk pengelolaan *higiyene* dan sanitasi bandar udara, data personal pelayanan keamanan dan keselamatan penerbangan yang memiliki sertifikat yang masih berlaku, peta daerah lingkungan kerja bandar udara dan peta situasi pembagian sisi udara dan sisi darat, peta kawasan keselamatan operasi penerbangan, peta lokasi koordinat penghalang dan ketinggian yang dapat membahayakan keselamatan penerbangan, data fasilitas pertolongan kecelakaan penerbangan dan pemadam kebakaran sesuai dengan kategorinya.

Dikaitkan dengan teori, menurut Grindle (1980:11) kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang saling berbeda lebih sulit diimplementasikan sehingga isi kebijakan merupakan salah satu faktor penting yang harus diperhatikan dalam merumuskan suatu kebijakan. Keberhasilan suatu implementasi tergantung pada *implementability* atau sejauh mana kebijakan tersebut bisa diimplementasikan. Hal ini dipengaruhi oleh dua hal, yaitu *content of policy* (konten kebijakan) dan *context of implementation* (konteks pelaksanaan). Dari kedua hal tersebut, implementasi kebijakan pembebasan lahan untuk pembangunan BIJB Kertajati dari sisi konten kebijakan masih membutuhkan beberapa perbaikan dan masukan, terutama sebagai akibat dari pelaksanaannya yang bertahap dan penerimaan masyarakat yang berbeda-beda. Sedangkan dari sisi konteks pelaksanaan, dipengaruhi juga oleh sejauhmana strategi yang dilaksanakan dan kinerja hubungan antar lembaga, mengingat permasalahan yang ditemui dalam pembebasan lahan sangatlah kompleks. Beberapa permasalahan yang dihasilkan dari penelitian dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Penolakan sebagian warga terhadap pembebasan lahan.

Keadaan ini tentu berpengaruh terhadap kebijakan pembebasan lahan untuk pembangunan BIJB di Kertajati yang akan diambil, yaitu apabila dari ke empat desa, salah satunya Desa Sukamulya tetap menolak. Oleh karena itu sosialisasi dan pendekatan harus dilakukan kembali dengan lebih intensif serta dengan

memperhatikan keinginan-keinginan masyarakat yang dapat difasilitasi oleh Pemerintah dengan tetap mengedepankan prinsip saling menguntungkan.

b. Pengendalian harga tanah.

Meskipun penilaian harga tanah telah ditentukan oleh *Team Appraisal*, dan telah disosialisasikan serta ditetapkan, namun pada kenyataannya terdapat harga tanah yang diluar dari ketetapan yang ada. Dengan adanya kebijakan pembebasan lahan di Kecamatan Kertajati, dapat diakui telah memberikan kenaikan harga tanah secara luas, bahkan banyak yang tidak wajar dan patut dipertanyakan karena melebihi harga yang seharusnya. Hal ini bisa dipandang sebagai faktor yang mempengaruhi kekhawatiran warga dan hendaknya pemerintah dapat mengendalikannya sehingga tidak menimbulkan spekulasi atau persoalan sosial yang semakin meluas. Menurut informan, dibelinya tanah warga dengan harga Rp.25.000/m itu sudah sangat bagus mengingat NJOP di sana hanya Rp.5.000/m.

c. Fasilitas untuk relokasi.

Pemerintah pada saat membeli tanah warga adalah seperti membeli buku di mana mereka membayar sesuai dengan rekomendasi *Team Appraisal*. Di sini pemerintah mempersilahkan warga untuk membeli tanah kembali dengan bebas sesuai kehendak mereka, tetapi karena sebagian besar warga telah membangun ikatan sosial yang cukup lama, maka mereka kemudian menuntut untuk dipindahkan sebagai satu komunitas agar kondisi yang ada tidak berubah.

d. Pembayaran uang ganti rugi yang bertahap.

Warga meminta agar tanah yang telah diukur dan ditetapkan besaran kompensasinya dapat dilakukan secara bersamaan dalam satu waktu tertentu. Hal ini sulit dilaksanakan, mengingat keterbatasan anggaran Pemerintah dan akan mempengaruhi kelancaran kegiatan. Oleh karena itu faktor ini patut dipertimbangkan untuk menjadi komitmen yang kuat dalam pelaksanaan pembebasan lahan, terutama dengan

mengalokasikan anggaran yang mampu memenuhi keinginan masyarakat maupun target dari pembangunan bandar udara.

e. Pengamanan tanah yang telah dibebaskan.

Pengamanan tanah yang telah dibebaskan sangatlah penting agar tidak menimbulkan masalah yang baru, karena akan menyulitkan bilamana tetap diduduki oleh pemilik tanah sebelumnya atau oleh orang lain yang tidak bertanggungjawab. Untuk mengantisipasi hal tersebut agar tidak terjadi di Kecamatan Kertajati, maka kegiatan pembersihan lahan dan pematokan serta penghilangan batas kepemilikan perlu dilakukan segera.

f. Sosialisasi yang berkesinambungan.

Sosialisasi yang intensif dan berkesinambungan masih belum dilaksanakan sebagaimana mestinya untuk mendukung proses pembebasan lahan yang bertahap dan tidak sekaligus. Hal ini sangat dibutuhkan untuk pemahaman akan rencana, peraturan dan kepentingan pembangunan BIJB Kertajati bagi semua pihak dan pada akhirnya akan mempengaruhi kelancaran pelaksanaan.

g. Keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan.

Keberhasilan pelaksanaan akan ditentukan juga oleh keterlibatan masyarakat. Oleh karena itu mengingat dalam pembebasan lahan yang dilaksanakan saat ini masih sangat rendah keterlibatannya, maka perlu dibuka ruang yang memungkinkan masyarakat dapat mengetahui sejauhmana pelaksanaan yang dilakukan dan hasil yang perlu di nilai bersama-sama sebelum proses ganti rugi dilakukan.

h. Hak dan kewajiban.

Meskipun peraturan yang diacu dalam proses pembebasan lahan sudah cukup lengkap, pada kenyataannya masih perlu ditegaskan kembali dalam pelaksanaannya, berkenaan dengan hak dan kewajiban masing-masing. Hal ini penting sebagai upaya untuk mengantisipasi terjadinya permasalahan yang pada akhirnya akan merugikan

semua pihak dan mempengaruhi kelancaran pembebasan lahan.

i. Dukungan program lain untuk pembebasan lahan.

Pelaksanaan program pembebasan lahan tentu tidaklah berdiri sendiri dan membutuhkan dukungan program lainnya. Oleh karena itu penting dilakukan sinergitas program dalam perumusan kebijakan di tingkat pengambilan keputusan, karena saat ini belum terlihat sebagaimana yang diharapkan.

j. Kinerja Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan Satuan Tugas.

Sebagaimana diketahui pembebasan lahan sangat ditentukan oleh kinerja Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan Satuan Tugas. Langkah proaktif dan respon dari Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan Satuan Tugas masih belum optimal dan perlu ditingkatkan, terutama dalam menyikapi perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Berdasarkan kesepuluh masalah yang dihasilkan dari penelitian, maka dari *content of policy* (konten kebijakan) terdapat beberapa penguatan yang perlu dipertimbangkan, terutama terhadap pentingnya penegasan komitmen semua pihak (kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi dan pelaksana program) dalam merumuskan dan menyepakati sumber daya yang digunakan untuk menuntaskan dan memperlancar kebijakan pembebasan lahan sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Selain itu penting juga diperhatikan persepsi dan ekspektasi masyarakat setempat dari kebijakan pembebasan lahan yang akan dilaksanakan (tipe manfaat dan derajat perubahan yang diinginkan) agar mendapat kesepahaman dan pada akhirnya adanya penerimaan yang mendukung keberlanjutan pelaksanaan kebijakan. Selanjutnya dari *context of implementation* (konteks pelaksanaan) perlu diperkuat dengan peningkatan dan penyesuaian strategi para pelaksana serta kepatuhan dan daya tanggap terhadap kebijakan pembebasan lahan yang bertujuan untuk mampu mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan dengan sosialisasi yang dilakukan secara kontinyu, melalui pendekatan yang sesuai dengan karakteristik masyarakat setempat dan melaksanakan tahapan

kegiatan yang membuka ruang terhadap keterlibatan masyarakat. Selain dari itu kebijakan pembebasan lahan juga harus disinergiskan dengan kelembagaan dan program lain yang mendukung untuk pemenuhan beberapa harapan masyarakat seperti untuk pemberdayaannya, peningkatan pendidikan dan pelatihan, perbaikan sarana dan prasarana umum (Zulfikar 2012).

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa Dampak Sosial, Ekonomi Dan Politis Dalam pembangunan BIJB Kertajati dari sisi konten kebijakan masih membutuhkan beberapa perbaikan dan masukan, terutama sebagai akibat dari pelaksanaannya yang bertahap dan tidak sekaligus atau tidak sesuai dengan yang direncanakan akibat dari komitmen yang rendah dari semua pihak, serta belum terperhatikannya persepsi dan ekspektasi yang terjadi di masyarakat setempat. Sedangkan dari sisi konteks pelaksanaan, dipengaruhi juga oleh sejauhmana strategi yang dilaksanakan serta sinergitas lembaga dan program yang masih rendah dalam menyikapi permasalahan pembebasan lahan yang semakin kompleks. Sehubungan dengan itu teori implementasi kebijakan dari Grindle (1980:10) dapat dipandang sesuai untuk digunakan dalam menjelaskan Dampak Sosial, Ekonomi Dan Politis Dalam pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kertajati. Meskipun demikian hasil penelitian ini memperkuat teori dari Grindle, dengan beberapa temuan sebagai berikut:

- 1) *Content of policy* (konten kebijakan) terdapat beberapa penguatan yang perlu dilakukan, berkaitan dengan pentingnya penegasan komitmen semua pihak (kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi dan pelaksana program) sejak awal dalam merumuskan dan menyepakati sumber daya yang digunakan untuk menuntaskan dan memperlancar kebijakan pembebasan lahan sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Selain itu penting juga diperhatikan persepsi dan ekspektasi masyarakat setempat dari kebijakan pembebasan lahan yang akan dilaksanakan (tipe manfaat dan derajat perubahan yang diinginkan) agar

- mendapat kesepahaman dan pada akhirnya penerimaan yang mendukung keberlanjutan pelaksanaan kebijakan.
- 2) *Context of implementation* (konteks pelaksanaan) perlu diperkuat dengan peningkatan dan penyesuaian strategi para pelaksana serta kepatuhan dan daya tanggap terhadap kebijakan pembebasan lahan yang bertujuan untuk mampu mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan, terutama dari sisi sosialisasi yang dilakukan secara kontinyu melalui pendekatan yang sesuai dengan karakteristik masyarakat setempat, serta dengan melaksanakan tahapan kegiatan yang membuka ruang terhadap keterlibatan masyarakat. Selain dari itu kebijakan pembebasan lahan juga tidak berdiri sendiri dan harus disinergiskan dengan kelembagaan dan program lain yang mendukung untuk pemenuhan beberapa harapan masyarakat seperti untuk pemberdayaannya, peningkatan pendidikan dan pelatihan, perbaikan sarana dan prasarana umum.
 - 3) Pemerintah, dalam hal ini pihak Panitia Pengadaan Tanah (P2T) agar lebih aktif dan berupaya secara optimal dalam sosialisasi secara kontinyu dengan pendekatan tersendiri dan dalam tahapan pelaksanaannya membuka ruang yang memungkinkan keterlibatan masyarakat secara penuh, sehingga dapat diperoleh masukan untuk memudahkan kesepakatan dan mufakat sesuai dengan keinginan masyarakat.
 - 4) Pengendalian harga tanah yang ketat serta kerjasama antara Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dengan Aparat Desa di dampingi oleh lembaga Independen dalam pengukuran tanah serta penilaian harga tanah dan bangunan/tanaman secara cermat dan terencana.
 - 5) Sinergitas yang tinggi antar institusi serta bidang dan program pembangunan lainnya untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan maupun untuk memenuhi harapan masyarakat, mengingat kebijakan pembebasan lahan tidaklah berdiri sendiri.

SARAN

Berdasarkan kesimpulan yang dihasilkan dari kajian ini adapun saran dan rekomendasi teknis yang dihasilkan yaitu sebagai berikut :

- 1) Perlu dilakukan penelitian lanjutan tentang fenomena dampak pembangunan infrastruktur (bandara udara) dalam kebijakan pembebasan lahan dan perspektif yang berbeda baik melalui pendekatan interdisipliner maupun pendekatan multidisipliner.
- 2) Kajian tentang Dampak Sosial, Ekonomi Dan Politik Dalam pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kecamatan Kertajati Kabupaten Majalengka secara empirik sangat inheren dengan kajian ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara, oleh karena itu peneliti menyarankan agar para ilmuwan dan praktisi yang terkait dengan masalah tersebut untuk lebih banyak melakukan penelitian yang terkait dengan implementasi kebijakan di berbagai sektor pembangunan lainnya agar dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada institusi pemerintah, khususnya Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kabupaten Majalengka.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. Politik dan Kebijakan Publik. Bandung: AIPI-KP2W Lemlit Unpad
- Anderson, James E. 1978. Public Policy Making. Holt, Rinehart and Winston.
- Dunn, William N, 2000. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Edwards III, G.C. 1980. Implementing Public Policy. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Garna, Judistira K. 1999. Metode Penelitian Pendekatan Kualitatif. Bandung: Primaco Akademika.
- Grindle, M.S. 1980. Politics and Policy Implementation in The Third World. New Jersey: Princeton University Press.
- Hogwood, Brian W., & Lewis A. Gunn. 1984. Policy Analysis for The Real World. New York: Oxford Univrsity Press.
- Mazmanian, D.A. & Paul A. Sabatier. 1983. Implementation and Public Policy. London: Scott, Foresman and Company. Karya.
- Nazir, Mohammad. 1998. Metode Penelitian. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pressman, Jeffrey L and Aaron Wildavsky. 1984 "Implementation: How Great Expectations In Washington Are Dashed In Oakland".

California.University of California Press.

Santosa, Pandji. 2010. "Disintegrasi, Pemerintahan Lokal Dan Dana Perimbangan Pusat Dan Daerah." *Sosiohumaniora* 12(1): 12–24.

Zulfikar, Waluyo. 2012. "Implementasi Kebijakan Ekspor Rotan Dan Produk Rotan Di Kabupaten Cirebon (Waluyo Zulfikar)." *Sosiohumaniora* 14(2): 167–68.

<http://dx.doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v14i2.5487>.

