

# Jurnal Agregasi

**Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi**

ISSN No. 2337-5299

Volume 4 / Nomor 2 / Tahun 2016 / Hal. 126 - 244

**Sinkronisasi RTRW Pembangunan Propinsi Jawa Barat dan RTRW  
Pertahanan Darat Kodam III/Siliwangi**  
*Agus Subagyo*

**Implementasi Kebijakan Pembebasan Lahan Bandar Udara Internasional  
Jawa Barat Di Kabupaten Majalengka**  
*Ilham Gemiharto*

**Politik Dinasti Dalam Perspektif Etika Pemerintahan Pada Pemilihan  
Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Barito Kuala Tahun 2017**  
*Mahyuni*

**Pelaksanaan Peran dan Fungsi Kepala Seksi Pemerintahan  
Di Kecamatan dan Kelurahan Kota Bandung**  
*Novie Indrawati Sagita*

**Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah,  
Dinamika Demokrasi dan Partai Politik di Indonesia.**  
*Samugyo Ibnu Redjo*

**Analisis Pajak Daerah Di Kota Cimahi**  
*Suryanto*



# Jurnal Agregasi

## **Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi**

ISSN NO. 2337-5299 Vol. 4 /No. 1/Tahun 2016 / Hal. 126

### **DAFTAR ISI**

DEWAN REDAKSI .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
Sinkronisasi RTRW Pembangunan Propinsi Jawa Barat dan RTRW Pertahanan Darat Kodam III/Siliwangi .....	126 – 140
Oleh: Agus Subagyo	
Implementasi Kebijakan Pembebasan Lahan Bandar Udara Internasional Jawa Barat Di Kabupaten Majalengka .....	141 – 163
Oleh: Ilham Gemiharto	
Politik Dinasti Dalam Perspektif Etika Pemerintahan Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Barito Kuala Tahun 2017 .....	164 – 177
Oleh: Mahyuni	
Pelaksanaan Peran dan Fungsi Kepala Seksi Pemerintahan Di Kecamatan dan Kelurahan Kota Bandung .....	178 – 198
Oleh: Novie Indrawati Sagita	
Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Dinamika Demokrasi dan Partai Politik di Indonesia .....	199 – 210
Oleh: Samugyo Ibnu Redjo	
Analisis Pajak Daerah Di Kota Cimahi .....	211 – 226
Oleh: Suryanto	

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBEBASAN LAHAN BANDAR UDARA INTERNASIONAL JAWA BARAT DI KABUPATEN MAJALENGKA

**Ilham Gemiharto<sup>2</sup>**  
[Ilham265@gmail.com](mailto:Ilham265@gmail.com)

## ABSTRAK

Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Jawa Barat 2009-2029 dan RTRW Kabupaten Majalengka 2003-2013, Bandar Udara Internasional Jawa Barat telah ditetapkan sebagai salah satu infrastruktur strategis di provinsi Jawa Barat, yang dikuatkan oleh Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM.11 Tahun 2010 tentang Tatanan Kbandarudaraan Nasional yang menempatkan Bandar Udara Internasional Jawa Barat sebagai Bandar Udara Sekunder di Indonesia.

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.

Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan pembebasan lahan Bandar Udara Internasional Jawa Barat di Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumen serta teknik analisis data deskriptif, dengan informan penelitian adalah para pemilik tanah yang terkena pembebasan, serta para pejabat terkait.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pembebasan lahan untuk pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat 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.

**Kata Kunci :** Implementasi Kebijakan, Pembebasan Tanah, Bandar Udara Internasional Jawa Barat , Kabupaten Majalengka, Jawa Barat.

## LATAR BELAKANG PENELITIAN

Salah satu program pembangunan infrastruktur yang telah dicanangkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat adalah Pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat . Untuk itu, maka dari segi perencanaan telah ditetapkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka

---

<sup>2</sup> Dosen Tetap Prodi Manajemen Komunikasi FIKOM Unpad dan Kandidat Doktor Ilmu Pemerintahan, FISIP Unpad.

Menengah (RPJM) 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, pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat telah ditetapkan sebagai Kawasan Strategis Provinsi (KSP). Sejalan dengan hal itu, secara Nasional telah ditetapkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM.11 Tahun 2010 tentang Tatanan Kebandarudaraan Nasional yang menempatkan Bandar Udara Internasional Jawa Barat sebagai Bandar Udara Sekunder di Indonesia.

Dari beberapa kebijakan tersebut, maka pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat 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.

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 2010 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 sampai sekarang masih menjadi salah satu masalah yang perlu dipecahkan, dikarenakan akan mempengaruhi pelaksanaan pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat. Selain daripada itu implementasi kebijakan pembebasan lahan yang tidak dilakukan secara sekaligus tentu akan 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.

Oleh karena itu, maka perlu diteliti sejauhmana implementasi kebijakan pembebasan lahan telah dilaksanakan sesuai dengan target yang direncanakan. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat diperoleh beberapa masukan yang perlu diperhatikan untuk berhasilnya pelaksanaan pembebasan lahan sebagai upaya untuk terwujudnya pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat.

### **Permasalahan Penelitian**

Masalah penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan pembebasan lahan Bandar Udara Internasional Jawa Barat di Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat.

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pembebasan lahan Bandar Udara Internasional Jawa Barat di Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat, dan untuk mengetahui

### **Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya implementasi kebijakan publik dengan mengembangkan model implementasi kebijakan publik.

## **KAJIAN PUSTAKA**

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.

Implementasi kebijakan juga 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.

Komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan publik, menurut Tachjan (2006:36), terdiri atas: (1) program (kebijakan) yang dilaksanakan; (2) target groups, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan; (3) unsur pelaksana (implementor), baik organisasi maupun perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut; dan (4) faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik).

Implementasi kebijakan publik menurut Grindle (1980:11) merupakan suatu proses politis dan administratif. Model implementasi kebijakan ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Menurut Grindle, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri dari *content of policy* dan *context of implementation*.

*Content of policy* yang terdiri dari 1) *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi); 2) *Type of benefits* (tipe manfaat); 3) *Extent of change Envisioned* (derajat perubahan yang ingin dicapai); 4) *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan); 5) *Program Implementors* (pelaksana program); dan 6) *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan).

Sementara *Context of implementation* yang terdiri dari 1) *Power, interest and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari actor yang terlibat); 2) *Institution and Regime Characteristics* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa; dan 3) *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana).

Menurut Grindle kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang saling berbeda lebih sulit diimplementasikan sehingga konten kebijakan merupakan salah satu faktor penting yang harus diperhatikan dalam merumuskan suatu kebijakan, dan konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasinya.

Dalam meneliti implementasi kebijakan pembebasan lahan Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kabupaten Majalengka, penulis menggunakan teori dan model Grindle dengan pertimbangan teori dan model tersebut dapat memberikan gambaran yang lebih lengkap tentang implementasi kebijakan pembebasan lahan Bandar Udara Internasional Jawa Barat di Kabupaten Majalengka.

Kebijakan publik, ada yang perlu diimplementasikan secara *top-down* dan *bottom-up*. Kebijakan-kebijakan yang bersifat *top-downer* ini bersifat sangat strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara. Berbeda dengan kebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-upper*, yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung berkenaan dengan *national security*. Namun, pilihan yang paling efektif adalah membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif, artinya bersifat *top-downer* dan *bottom-upper*. Model seperti ini lebih berjalan secara efektif, berkesinambungan, dan murah. Namun satu hal yang paling penting, yakni implementasi kebijakan harus efektif.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

Penelitian mengenai implementasi kebijakan pembebasan lahan Bandar Udara Internasional Jawa Barat ini menggunakan metodologi kualitatif. Metode analisis penelitian ini yang digunakan adalah analisis studi kasus berdasarkan metode, data, dan triangulasi sumber. Sedangkan metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui penelitian dokumen dan penelitian lapangan berupa observasi dan wawancara. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini terbagi menjadi data primer dan data sekunder. Data primer merupakan hasil observasi dan wawancara dengan 15 informan penelitian di lokasi penelitian, sementara data sekunder adalah data yang diperoleh dari situs-situs berita online (website), jurnal-jurnal ilmu pemerintahan, serta buku-buku yang relevan dengan penelitian ini.

Berdasarkan asumsi-asumsi di atas, penelitian ini secara praktis berusaha untuk mengkaji peristiwa kehidupan yang nyata yang dialami oleh subjek penelitian ini secara holistik dan bermakna. Dalam uraian yang lebih lugas, penelitian ini berusaha untuk memberikan deskripsi dan eksplanasi terhadap implementasi kebijakan pembebasan lahan Bandar Udara Internasional Jawa Barat di Kabupaten Majalengka Provinsi Jawa Barat.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah mengacu pada konsep Miles & Huberman (2012: 20) yaitu *interactive model* yang mengklasifikasikan analisis data dalam tiga langkah, yaitu Reduksi data (*Data Reduction*), Penyajian data (*Display Data*), dan Pengujian Keabsahan Data (*Verifikasi*). Untuk menguji keabsahan data yang didapat sehingga benar-benar sesuai dengan tujuan dan maksud penelitian, maka peneliti menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi data adalah teknik pemeriksaan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data tersebut untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan data tersebut (Moleong, 2007: 330).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Objek Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokasi di 4 (empat) desa yang menjadi domisili informan penelitian implementasi kebijakan pembebasan lahan Bandar Udara Internasional Jawa Barat di Kabupaten. Di wilayah yang menjadi lokasi penelitian, peneliti mewawancarai pemilik tanah yang terdampak kebijakan pembebasan lahan, petugas pelaksana, dan pejabat terkait. Peneliti juga mewawancarai para tokoh masyarakat, pakar dan pemuka agama. Sehingga dalam penelitian ini terdapat 15 informan penelitian, yang terdiri dari 5 (lima) pemilik lahan, 3 (tiga) orang petugas pelaksana, 2 (dua) orang pejabat terkait, seorang tokoh masyarakat, dan seorang pemuka agama.

Untuk melaksanakan tahapan Triangulasi tim peneliti mewawancarai seorang pakar bidang Hukum Agraria dan Kebijakan Publik, yang dinilai menguasai permasalahan dalam penelitian ini .

## Hasil Penelitian

Berdasarkan fungsi lahan dari areal seluas 17.853,3 Ha di Kecamatan Kertajati terdiri dari: tanah sawah seluas 7.577,4 Ha terdiri dari padi sawah dan padi ladang, tanah kering seluas 2.277,54 Ha terdiri dari tegalan/ladang seluas 829,677 Ha, dan pemukiman seluas 1.447,883 Ha. Tanah perkebunan seluas 2.188,250 Ha, tanah fasilitas umum seluas 466,327 Ha terdiri dari tanah kas Desa seluas 245,088 Ha, lapangan seluas 18,966 Ha, perkantoran pemerintah seluas 9,439 Ha, lainnya seluas 192,834 Ha, dan tanah hutan seluas 8.806,403 Ha merupakan tanah negara dan hutan produktif.

Kondisi tata guna lahan (*land use*) di kawasan pengembangan Jawa Barat, untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) seluas 1.800 Ha. Pada dasarnya lahan yang ada sesuai hasil survei lapangan sangat mendukung dari sisi fisik lapangan maupun non fisik (dukungan masyarakat). Kondisi lapangan: kawasan perumahan/hunian masyarakat  $\pm 10\%$ , lahan sawah dan perkebunan sangat mendominasi, pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) dan pengembangan aerocity akan berdampak pada kebijakan “alih fungsi” mengingat perubahan land use, perubahan land use meliputi 6 (enam) desa pada Kecamatan Kertajati (perhitungan prosentase ini didasarkan pada luas wilayah masing-masing Desa): Kertajati (58,8%), Bantarjati (36,8%), Babakan (18,4%), Sukamulya (3,7%), Kertasari (22,1%), dan Desa Sukakerta ( $\pm 3,7\%$ ).

Sesuai dengan peta Rencana Induk Bandar Udara Internasional Jawa Barat seluas 3.200 Ha yang meliputi Central Park ( $\pm 128$  Ha), Kawasan Permukiman dan Relokasi ( $\pm 928$  Ha), Kawasan Bisnis ( $\pm 284$  Ha), Kawasan Rekreasi ( $\pm 288$  Ha), Kawasan Industri ( $\pm 980$  Ha).

Mengingat tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, untuk itu perlu diusahakan agar pemanfaatan tanah tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan. Pengembangan kawasan yang berakibat pada alih fungsi lahan, tetap harus memperhatikan daya dukung lingkungan serta rencana tata ruang.

Warga masyarakat yang terkena pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) secara umum memiliki banyak kesamaan yakni masyarakat petani

pedesaan. Begitu juga persepsi dan ekspektasi masyarakat secara umum dapat dikatakan hampir sama yaitu memahami, mengerti, bangga dan mendukung program pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB), yang penting harapannya jangan sampai merugikan masyarakat yang sudah bertahun-tahun menata kehidupan dari generasi ke generasi.

Namun demikian, masyarakat yang terkena lokasi Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) secara umum memiliki karakter, persepsi dan ekspektasi yang hampir sama, secara pragmatis masih bisa dipilah lagi ke dalam beberapa kategori. Bagi warga yang sudah mendapat pembayaran ganti rugi ini juga masih bisa dipilah lagi ke dalam kelompok masyarakat, sesuai dengan periode pembayaran.

Untuk kelompok masyarakat yang mendapat pembayaran tahap pertama, tentu masih diuntungkan, karena penetapan harga Rp.25.000 – Rp.48.000 per meter, di mana saat itu harga tanah di Kertajati masih berkisar antara Rp.5.000 – Rp.10.000 per meter. Sehingga uang hasil ganti rugi bisa dibelikan dengan memperoleh tanah yang lebih luas dan rumah yang lebih bagus.

Namun untuk kelompok warga yang mendapat pembayaran tahap kedua dan ketiga, hal ini tidak bisa dibandingkan dengan warga yang mendapat pembayaran tahap pertama, karena dengan patokan harga yang sama, harga tanah di wilayah Kertajati sudah melesat tinggi, sehingga pada saat warga mau membeli tanah untuk tempat tinggal yang baru, harga tanah sudah naik. Sebagai contoh, harga tanah di Pejaten Mas Desa Bantarjati tempat sebagian warga membeli lahan baru untuk perumahan, harganya sudah mencapai Rp.100.000 per meter.

Dari keseluruhan bidang tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB), yang sudah dibayar sebanyak 1.876 bidang seluas 4.597,779 M<sup>2</sup>, warga tempatan yang terkena sekitar 176 keluarga (KK) dengan total penduduk sekitar 716 orang. Jumlah ini terdiri dari warga Desa Kertajati sebanyak 46 KK (149 warga) dan Desa Bantarjati 130 KK (567 warga). Warga yang tanahnya sudah diukur ditetapkan patokan harga tetapi belum dibayar. Kelompok ini adalah warga yang tanahnya belum dibayar, tetapi berada pada zona lahan 530 Ha, yang pada akhir tahun 2010 ini ditargetkan tuntas pembayarannya. Tanah pada zona ini sudah ditetapkan patokan harga sama dengan tanah yang sudah dibayar pada periode 1, 2, dan 3, yakni berkisar antara Rp.25.000 – Rp.48.000 per meter. Tentu kelompok ini

sangat dirugikan, karena patokan harga sama seperti yang dulu, tetapi baru akan dibayar sekarang ini dengan harga tanah yang terus bergerak naik. Oleh karena itu warga kelompok ini menuntut supaya segera dilakukan pembayaran.

Warga pemilik rumah dan tanah yang termasuk dalam zona 1.800 Ha untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) namun belum dilakukan pengukuran, berpendirian bahwa hendaknya mereka dapat diperhatikan dari sisi kelayakan pembayaran dan disertai pula dengan fasilitasi relokasi serta pemberdayaannya. Hal ini sangatlah wajar agar pembangunan bandara tetap menguntungkan masyarakat dan mampu meningkatkan kesejahteraan.

### **Implementasi Kebijakan Pembebasan Lahan Bandar Udara Internasional Jawa Barat**

Kebijakan pembebasan lahan ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat berkaitan dengan rencana pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat di Kertajati Majalengka. Sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (1980:11), keberhasilan suatu implementasi kebijakan dilihat dari sejauh mana kebijakan itu dapat diimplementasikan. Hal tersebut dipengaruhi oleh isi kebijakan yang terdiri dari: *interests affected* (kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi), *type of benefits* (tipe manfaat), *extent of change envisioned* (derajat perubahan yang ingin dicapai), *site of decision making* (letak pengambilan keputusan), *program implementor* (pelaksana program), *resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan).

Pihak-pihak pemilik kepentingan yang terpengaruhi oleh adanya kebijakan pembebasan lahan di Kertajati ini adalah: 1) kelompok sasaran (*target group*); 2) Pemerintah Kabupaten Majalengka sebagai pelaksana (implementor) kebijakan; dan 3) Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebagai pemilik anggaran.

Kelompok sasaran (*target group*), yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Kelompok sasaran ini diharapkan dapat menerima dan menyesuaikan diri terhadap pola-pola interaksi yang ditentukan oleh kebijakan.

Kelompok sasaran (*target group*) dari kebijakan pembebasan lahan adalah mereka yang menerima dan menyesuaikan diri dengan kebijakan pembebasan lahan pada empat desa di Kecamatan Kertajati. Kelompok sasaran ini terdiri dari

masyarakat yang mempunyai peran dalam pemerintahan desa, yaitu aparat pemerintahan desa, tokoh masyarakat/agama dan warga masyarakat penerima uang ganti rugi, LSM serta warga masyarakat yang secara tidak langsung terpengaruhi oleh adanya kebijakan tersebut.

Aparat pemerintahan desa mempunyai peran yang sangat menentukan dalam proses sosialisasi kebijakan ini, mereka mengenal dan memahami kondisi alam dan sosial ekonomi warga masyarakat di wilayahnya. Pemahaman ini memungkinkan mereka melakukan pendekatan yang tepat yang menjadi sangat berguna ketika melakukan sosialisasi kebijakan sehingga warga lebih bisa menerima dan mendukung kebijakan pembebasan lahan.

Tokoh masyarakat/agama mempunyai porsi peran yang tak kalah pentingnya dalam proses implementasi kebijakan pembebasan lahan. Mereka menduduki tempat yang istimewa di hati warga sehingga pendapat dan pendirian tokoh-tokoh tersebut cenderung diikuti dan diamini oleh masyarakat.

Warga masyarakat di empat desa yang terkena kebijakan pembebasan lahan merupakan kelompok sasaran terpenting. Merekalah yang memiliki hak atas tanah secara hukum dan mereka pula yang menanggung akibat yang paling besar dari kebijakan tersebut.

Sebagaimana diketahui, mata pencaharian sebagian besar warga adalah bertani. Dengan dilaksanakannya kebijakan pembebasan lahan ini, warga tidak saja kehilangan tanah dan rumah tempat tinggal, mereka juga kehilangan mata pencaharian dan lingkungan sosial budaya yang telah mereka miliki selama berpuluh-puluh tahun.

Hal ini adalah kehilangan yang sangat besar bagi warga masyarakat. Untuk itulah diperlukan pendekatan dan metode sosialisasi yang tepat untuk mendapatkan dukungan dan partisipasi aktif dari warga masyarakat. Pihak ketiga yang memiliki kepentingan dengan implementasi kebijakan pembebasan lahan ini adalah Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Pemerintah Provinsi Jawa Barat adalah perencana dan pemilik gagasan pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat. Pemerintah Provinsi telah melaksanakan beberapa studi dan menyusun dokumen yang berkaitan dengan rencana pembangunan tersebut. Untuk merealisasikan rencana

tersebut, Pemerintah Provinsi telah menetapkan kebijakan pembebasan lahan dan mengalokasikan anggaran yang diperlukan secara bertahap.

Hasil dari implementasi kebijakan pembebasan lahan merupakan asset Provinsi Jawa Barat yang sangat strategis dalam mewujudkan infrastruktur bandar udara dan pengembangan wilayah. Selain itu juga memungkinkan untuk mengembangkan kegiatan ekonomi lainnya secara lebih luas dan mendorong terciptanya lapangan kerja.

Berbagai dampak yang ditimbulkan merupakan konsekuensi dari suatu kebijakan, baik secara simbolis maupun material terhadap kelompok sasaran merupakan esensi yang mencirikan dampak kebijakan publik. Hal ini sesuai dengan hakekat dari manfaat kebijakan bahwa setiap kebijakan harus memberikan dampak positif bagi penerimanya.

Pembangunan infrastruktur termasuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) harus senantiasa bertumpu pada unsur manusia, baik sebagai subjek maupun objek pembangunan. Artinya pembangunan yang dilakukan manusia, akan dimanfaatkan oleh manusia itu sendiri serta sesuai, selaras dengan hasrat dan nilai-nilai luhur yang tumbuh dalam kehidupan manusia. Sebaliknya bila tidak sesuai, tentu hasil pembangunan yang telah dilaksanakan dengan jumlah biaya yang sangat besar, akan mubazir dan tidak memberikan manfaat yang maksimal bagi kehidupan manusia.

Begitu pula dalam pembebasan lahan untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB), unsur manusia dengan segala interaksinya yang kemudian membangun kehidupan sosial, harus mendapat perhatian serius. Oleh karena itu berbagai dampak negatif dari pembebasan lahan untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) terhadap masyarakat sekitar, agar dapat diminimalkan dan justru harus dikembangkan dampak positifnya.

Pencermatan terhadap tipe manfaat guna mendukung keberhasilan pembebasan lahan untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB), dapat ditelaah pada proses yang dilaksanakan. Hal ini dapat dilihat tidak hanya dari harga ganti rugi yang ditetapkan, tetapi juga sejauhmana dampak sosial masyarakat yang terjadi setelah dilaksanakannya kegiatan pembebasan lahan.

Harga ganti rugi yang ditetapkan sebesar Rp.25.000 – 48.000 per meter memberikan harapan positif bagi kehidupan warga, karena harga riil tanah pada waktu itu (tahun 2009) hanya berkisar Rp.5.000 – Rp.10.000 per meter. Dengan uang hasil penggantian tersebut, masyarakat mempunyai keleluasaan untuk dibelikan tanah disekitar itu dengan jumlah yang lebih luas atau jumlahnya sama disertai kelebihan uang untuk keperluan lainnya.

Namun demikian, pada kenyataannya tidak semua sesuai harapan, karena harga tanah di sekitar Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) terus meningkat, bahkan melebihi harga di lokasi Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB). Keadaan ini tentu berdampak pada kondisi psikologis warga dan tercermin dari ungkapan warga pada saat wawancara dan *rembug desa*, yang umumnya menyampaikan pendapat dengan nada yang kurang puas.

Dengan kata lain masih dijumpai adanya kecemburuan dan potensi konflik antara warga yang sudah dibayar lebih dulu dengan yang belum. Hal ini terjadi karena warga yang dibayar pada tahap awal masih bisa membeli tanah dengan luas yang seimbang bahkan lebih luas karena pada waktu itu naiknya harga tanah belum terlalu tinggi, sementara yang belum dibayar masih tidak menentu.

Selanjutnya manfaat sosial lain adalah adanya dorongan untuk mempersiapkan kehidupan yang lebih baik dari uang ganti rugi yang diperoleh maupun keinginan untuk terlibat dalam pembangunan bandara nantinya. Meskipun demikian sebagian warga merasakan kekhawatiran terutama akibat perubahan tatanan sosial yang sudah lama tercipta dan kemungkinan mereka tidak mampu beradaptasi dalam pembangunan bandara tersebut.

Dilihat dari peta terakhir pembebasan lahan tahap pertama untuk lokasi Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB), setelah mengalami pergeseran sebagai akibat adanya penolakan dari warga Desa Sukamulya, maka dari luasan lahan yang telah dibebaskan berada pada Desa Kertajati, Bantarjati, dan Kertasari.

Lahan yang terkena lokasi pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB), sangat dominan lahan sawah tadah hujan, sementara lahan hunian masyarakat hanya sebagian kecil saja kurang lebih 10%. Hunian yang terkena Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) hanya beberapa blok pemukiman saja,

yakni Cinta Karya (Desa Kertajati), Pajaten, Sukahayu, Congkok (Desa Bantarjati), Sukasari, Sukabungah (Desa Kertasari).

Warga masyarakat yang terkena pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) secara umum memiliki karakteristik yang hampir sama yakni mayoritas masyarakat petani pedesaan yang berfikir sederhana dan mengikuti apa yang dikatakan oleh para pimpinannya. Dengan kata lain masih mengikuti arahan dan pendapat dari para pemimpin formal dari struktur pemerintahan maupun informal para tokoh masyarakat.

Begitu pula persepsi dan ekspektasi secara umum dapat dikatakan hampir sama yakni bahwa untuk kepentingan pembangunan bangsa, warga mendukung program pemerintah membangun Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB). Namun masyarakat juga berharap agar kebijakan ini jangan sampai merugikan masyarakat dan Pemerintah dapat memfasilitasi untuk menyediakan tanah pengganti bagi mereka yang terkena pembebasan lahan, sehingga tetap terjamin untuk memulai dan melanjutkan kehidupan di tempat tersebut.

Selain memiliki dimensi ruang yang luas, pembangunan infrastruktur juga menghadapi tiga permasalahan. *Pertama*, membutuhkan investasi yang cukup besar, waktu pengembalian modal yang panjang, pemanfaatan teknologi tinggi, perencanaan dan implementasi perlu waktu panjang untuk mencapai skala ekonomi tertentu. *Kedua*, pembangunan menjadi prasyarat bagi berkembangnya kesempatan dan peluang baru di berbagai bidang kehidupan. *Ketiga*, adanya persaingan global dan sekaligus memenuhi permintaan investor baik dari dalam maupun luar negeri.

Ditambah lagi dengan adanya dua matra yang harus dimiliki dalam penyediaan infrastruktur, yaitu matra fisik dan matra pelayanan. Infrastruktur tidak selesai dibangun secara fisik saja, namun menuntut adanya operasional dengan mengedepankan kualitas pelayanan jasa dan efektivitas pengelolaan infrastruktur.

Melihat begitu banyaknya peran maupun dimensi permasalahan serta tantangan dalam pembangunan infrastruktur, maka perlu diupayakan pencegahan guna meminimalisir munculnya permasalahan. Adanya ganti rugi kepada masyarakat karena pembebasan tanah ternyata menghadapi banyak kendala. Selain membutuhkan waktu yang lama karena sulit mencapai kesepakatan harga dengan pemilik tanah, ternyata ganti rugi secara fisik (dalam bentuk uang) saja tidak cukup.

Pemerintah yang dalam hal ini sebagai pemilik pembangunan infrastruktur juga harus menghitung dan memikirkan ganti rugi non fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena proyek pembangunan dan fasilitasi untuk pemindahan (relokasi) masyarakat ke lokasi yang baru. Pemindahan ini juga harus memperhatikan kesiapan masyarakat yang akan menerima pendatang baru di atas tanah mereka demi mencegah terjadinya konflik sosial antara penduduk lokal dan para pendatang.

Permasalahan lain dalam ganti rugi tanah adalah menentukan pihak-pihak yang akan diberi ganti rugi karena ada pihak yang terkena langsung dan tidak langsung. Di samping itu, adanya pihak ketiga (termasuk calo dan spekulasi tanah) yang sudah membeli tanah dari pemilik asal, sehingga akhirnya menambah kesulitan bagi Panitia Pembebasan Tanah (P2T).

Upaya pencegahan yang dimaksud di atas hanya bisa dilakukan dengan perencanaan tata guna tanah yang bisa mengantisipasi kepentingan pemerintah, baik pusat maupun daerah (provinsi dan kabupaten/kota) ketika ingin melaksanakan pembangunan infrastruktur. Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, bahwa penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Dalam Pasal 13 peraturan di atas, disebutkan bahwa penatagunaan tanah salah satunya bertujuan untuk mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam RTRW. Dengan demikian penatagunaan tanah penting untuk dilakukan karena bisa mensinergikan antara kegiatan pembangunan (termasuk infrastruktur) dengan rencana tata ruang yang ada serta pembangunan tersebut juga sesuai dengan arahan fungsi kawasannya yang salah satunya terdapat arahan untuk pembangunan infrastruktur, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan.

Penatagunaan tanah juga perlu, mengingat hak atas tanah tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Hak atas tanah, hakikatnya adalah suatu kewenangan yang diberikan oleh pemerintah kepada seseorang atau badan hukum untuk menggunakan tanah tersebut dalam batas-batas menurut ketentuan undang-undang (Pasal 4 UUPA). Dengan demikian penatagunaan tanah dapat mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah. Hal ini berarti bahwa pembangunan infrastruktur hanya dapat berjalan ketika penguasaan atas tanah di mana lokasi pembangunan tersebut berada, dikuasai secara legal oleh pemilik pembangunan, baik pemerintah maupun swasta.

Oleh karena itu, diperlukan adanya jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan, terutama yang dilakukan untuk kepentingan umum. Melalui penatagunaan tanah akan dilaksanakan kegiatan inventarisasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sehingga salah satunya menghasilkan peta kepemilikan tanah masyarakat.

Dengan tata guna tanah, ketika pemerintah akan membangun infrastruktur bisa cepat mengetahui pihak-pihak yang akan dibebaskan tanahnya beserta taksiran harga tanahnya dan akan diketahui pula perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasannya. Hal ini juga memberikan informasi penting bagi pemerintah untuk menyusun rencana pembangunan infrastruktur di suatu kawasan, sehingga infrastruktur yang akan dibangun bisa disesuaikan dengan biaya konstruksi fisik dan tingkat pelayanannya bagi masyarakat.

Selanjutnya derajat perubahan yang diharapkan dari implementasi kebijakan pembebasan lahan untuk pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) adalah melalui keberhasilan dalam mensosialisasikan program diikuti dengan tahapan-tahapan pembebasan lahan seperti penentuan lahan, pengukuran tanah warga, standarisasi harga, musyawarah dan pembayaran. Dengan kata lain berupa penerimaan masyarakat terhadap kebijakan ini secara menerus sejalan dengan tahapan kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah untuk melaksanakan pembebasan lahan.

Hal ini sangatlah penting mengingat implementasi kebijakan pembebasan lahan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) telah melibatkan (langsung dan tidak langsung) berbagai pihak, termasuk pemerintah, pengusaha, aparat pemerintah daerah, tokoh masyarakat, guru, kontraktor, dll. Dengan demikian implementasi harus mengarah pada kesepahaman semua pihak untuk mendukung kelancaran dan keberhasilan pelaksanaannya.

Dari keempat desa yang dikaji, Desa Bantarjati dianggap paling berhasil di dalam proses implementasi kebijakan pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB). Dalam kasus keberhasilan Desa Bantarjati tersebut, kedudukan *key person* sebagai *opinion leader* masyarakat adalah kunci utama penerimaan masyarakat terhadap pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB). Tokoh masyarakat di bidang agama merupakan orang yang dihormati serta dipercayai dalam memberikan pandangan dan nasehat. Selain itu, aparat desa juga menjalankan tanggung jawab sebagai katalisator program pemerintah ini dengan cara aktif mempromosikan kebijakan ini di berbagai kegiatan masyarakat seperti pernikahan, sunatan dan sebagainya. Oleh karena itu, kedua komponen ini memberikan “aura positif-optimis” kepada masyarakat dalam memandang program pemerintah yang dinilai mereka membawa kemajuan progresif bagi masyarakat Kertajati pada khususnya dan Jawa Barat pada umumnya.

Kebijakan juga bermanfaat terhadap kondisi sekarang. Salah satunya mampu menyambung dan menguatkan hubungan silaturahmi baik antara sesama penduduk Desa maupun antar penduduk Desa dengan Aparat Pemerintah Kecamatan, Kabupaten, Provinsi dan Pusat. Bahkan dapat dikatakan bahwa dampak positif kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut meneguhkan keinginan masyarakat di dalam merespon kebijakan yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang kemudian diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Berlandaskan Surat Keputusan Bupati Majalengka nomor 533 Tahun 2008 menetapkan lokasi pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di kecamatan Kertajati Kabupaten Majalengka dengan luas tanah 1.800 Ha. Setelah

ada penetapan dari Bupati Majalengka tentang lokasi pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di kawasan Kecamatan Kertajati, baru dibentuk Satuan Tugas (Satgas) Panitia Pengadaan Tanah Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kabupaten Majalengka.

Surat Keputusan Ketua Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kabupaten Majalengka nomor 1 Tahun 2009 diterbitkan dengan dasar pertimbangan, untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kabupaten Majalengka, dipandang perlu membentuk Satuan Tugas (Satgas) Panitia Pengadaan Tanah Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kabupaten Majalengka, yang terdiri dari Satuan Tugas: Identifikasi dan Inventarisasi Tanah, Bangunan, Tanaman, Administrasi dan Pemberkasan, Yuridis, dan Pengamanan. Dalam struktur organisasi Panitia Pengadaan Tanah (P2T), keterwakilan masyarakat hanya disertakan semua Kepala Desa (Kertjati, Kertasari, Bantarjati, Sukamulya, Babakan, dan Sukakerta).

Berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan di atas, maka para pelaksana pembebasan tanah beserta para satgasnya mempunyai kewenangan yang kuat dalam pelaksanaan di lapangan. Hal ini tercermin dari proses yang dilakukan terutama dalam hal sosialisasi, pengukuran, inventarisasi, musyawarah dan penetapan ganti rugi.

Selain Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan Satuan Tugas, kewenangan pelaksana juga berada pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat sebagai pelaksana program dan penanggungjawab anggaran yang bersumber dari APBD Provinsi Jawa Barat. Meskipun kewenangannya sangat jelas dalam pelaksanaan anggaran, namun ketergantungan terhadap pengambil kebijakan terutama keputusan politik anggaran yang berada pada DPRD Provinsi Jawa Barat dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) sangat mempengaruhi pencapaian target yang telah direncanakan.

Implementasi kebijakan pembebasan lahan Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kabupaten Majalengka memerlukan pemenuhan sumber daya seperti tersedianya anggaran Pemerintah Provinsi Jawa Barat (APBD), sumber daya

manusia yang akan melaksanakan implementasi tersebut, sarana dan prasarana untuk memfasilitasi dan mendukung pelaksanaannya.

Tahapan pertama dari implementasi kebijakan pembebasan lahan adalah sosialisasi kepada warga Desa Bantarjati, yang dilakukan di kantor Kecamatan Kertajati oleh Aparat Desa Bantarjati secara bertahap pada tahun 2002, 2006, 2008. Sosialisasi tersebut dilakukan melalui diskusi dan musyawarah dengan warga masyarakat. Berbagai reaksi pada saat sosialisasi muncul terhadap rencana pembangunan bandara, namun pada akhirnya mereka mendukung rencana tersebut, dengan syarat harus menguntungkan masyarakat di sekitar Desa Bantarjati. Oleh karena itu, perlu dibuat rencana pengelolaan yang baik agar kesejahteraan mereka meningkat.

Menurut Grindle (1980:10), apa yang diimplementasikan mungkin merupakan hasil dari perhitungan politik dari kepentingan dan persaingan antar kelompok untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas, respon dari petugas yang mengimplementasikan, dan tindakan-tindakan elit politik, semuanya berinteraksi dalam konteks kelembagaan masing-masing. Analisis atas implementasi dari program yang spesifik dalam interaksinya akan mempertimbangkan penilaian kapabilitas kekuasaan dari para aktor, kepentingan-kepentingannya, dan strategi untuk mencapainya, serta karakteristik dari penguasa.

Karakteristik pemerintah daerah merupakan ciri-ciri khusus yang melekat pada daerah, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain. Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat sebagai institusi di bawah Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang melaksanakan kebijakan pembebasan lahan merupakan suatu dinas teknis yang menyusun kebijakan teknis bidang perhubungan, baik perhubungan darat, laut ataupun udara di wilayah Provinsi Jawa Barat.

Di tingkat Pemerintahan Kabupaten Majalengka, aktor yang terlibat dalam kegiatan pembebasan lahan adalah Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Dinas Pemukiman dan Perumahan, Dinas Pertanian dan Kecamatan serta Desa. Panitia Pengadaan Tanah (P2T) mempunyai tugas melaksanakan pembebasan lahan untuk pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat.

## Pembahasan

Untuk mendukung perencanaan yang telah dibuat terutama rencana pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kertajati, maka sejalan dengan hal itu telah pula direncanakan pembangunan infrastruktur dan kawasan pendukungnya. Infrastruktur dan kawasan pendukung di sini tentu sangatlah dibutuhkan sebagai bagian yang tak terpisahkan bagi berlangsungnya aktifitas BIJB di Kertajati.

Oleh karena itu rencana pembangunan jalan tol Cisumdawu (Cileunyi-Sumedang-Dawuan) dan jalan tol Cikapali (Cikampek-Palimanan) serta kawasan Kertajati Aerocity harus diwujudkan pula sejalan dengan apa yang dilakukan untuk pembangunan BIJB Kertajati. Dengan demikian terdapat beberapa pembangunan infrastruktur yang saling terintegrasi dan membutuhkan komitmen semua pihak untuk pelaksanaannya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka implementasi kebijakan pembebasan lahan adalah langkah awal yang dibutuhkan bagi pembangunan infrastruktur dan kawasan dimaksud, termasuk dalam hal ini BIJB Kertajati. Bagaimanapun proses pembebasan lahan yang telah dilaksanakan seluas  $\pm 530$  Ha masih membutuhkan beberapa perbaikan baik menyangkut isi kebijakan maupun konteks kebijakan menuju pembebasan lahan seluas  $\pm 1.800$  Ha sebagaimana target yang direncanakan.

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.

Dari sisi *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 disnergiskan dengan kelembagaan dan program lain yang mendukung untuk pemenuhan beberapa harapan masyarakat seperti untuk pemberdayaannya, peningkatan pendidikan dan pelatihan, perbaikan sarana dan prasarana umum.

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **Kesimpulan**

Dari pembahasan hasil penelitian yang telah dilakukan dalam penelitian ini, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

*Pertama*, 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 tidak sekaligus atau tidak sesuai dengan yang direncanakan akibat dari komitmen yang

rendah dari semua pihak, serta belum terperhatikannya persepsi dan ekpektasi 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.

*Kedua, 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 ekpektasi 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.

*Ketiga, 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.

## **Rekomendasi**

*Pertama*, 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.

*Kedua*, Kajian tentang implementasi kebijakan pembebasan lahan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di Kabupaten Majalengka secara empirik sangat inheren dengan kajian ilmu pemerintahan, 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. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Anderson, James E. 1978. *Public Policy and Politics in United States*, Massachussets: Duxbury.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* Terjemahan Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Edwards III, George: C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Grindle, Merilee S. 1980, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princetown University Press.
- Moleong, Lexy J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Pressman, Jeffrey. L. dan Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation*. Los Angeles: University of California Press.
- Robbins, Stephen P. 2003. *Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran.
- Wahab, Solichin A., 1997, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara