

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dinamika perkembangan lingkungan strategis, baik global, regional maupun nasional, dewasa ini telah mengisyaratkan tantangan yang besar dan kompleks bagi pertahanan negara, khususnya dalam menjaga kedaulatan dan keutuhan wilayah.

Tantangan tersebut, kemudian berevolusi menjadi ancaman strategis terhadap kedaulatan negara, keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan keselamatan bangsa dan akan semakin berkembang menjadi bersifat multidimensional, fisik dan nonfisik, serta berasal dari luar dan dari dalam negeri. Fenomena potensi ancaman terhadap NKRI terbagi menjadi dimensi ancaman utama, yang pertama adalah ancaman belum nyata, yaitu ancaman perang terbuka antar negara.

Dimensi kedua ancaman yang menjadi prioritas untuk ditangkal yaitu ancaman yang sangat nyata yang sedang dan kemungkinan dapat dialami oleh negara-negara kawasan baik secara sendiri-sendiri atau yang bersifat lintas negara. (Ryamizard, 2018).

Dimensi ancaman tersebut dapat diantisipasi jika kita memiliki pertahanan nasional yang kuat. Pertahanan nasional adalah segala upaya untuk mempertahankan kedaulatan negara yang meliputi keutuhan wilayah dan juga keselamatan masyarakat dari segala gangguan yang mengancam keutuhan negara. Pertahanan negara merupakan segala upaya untuk mempertahankan kedaulatan yang bersifat semesta yang diselenggarakan dengan kesadaran hak serta kewajiban sebagai warga negara dan juga keyakinan akan kekuatan sendiri.

Pertahanan negara atau pertahanan nasional diselenggarakan oleh pemerintah melalui sistem pertahanan negara yang telah disusun sistem pertahanan negara yang bersifat semesta yang tercantum dalam UU Nomor 3/2002 tentang Pertahanan Negara. Pasal 1 butir 2 UU Nomor 3/2002 mengatakan: “Sistem pertahanan negara bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan segenap sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman”. Demikian pula dalam Undang-Undang RI No 34 Tahun 2004 tentang TNI khususnya pasal 7 ayat (2) huruf b angka 8 berbunyi “Memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan Sistem Pertahanan Semesta (Sishanta)”. Untuk melaksanakan tugas tersebut dihadapkan pada Sistem Pertahanan Semesta dengan pertahanan berlapis yang melibatkan pertahanan militer dan nirmiliter di wilayah sendiri, maka sudah sepatutnyalah bangsa Indonesia secara dini menyiapkan ruang/wilayah negara untuk menghadapi segala bentuk ancaman melalui penataan ruang wilayah pertahanan yang baik dan sistematis untuk kepentingan pertahanan. (Sistem Pertahanan dalam Penyelenggaraan Negara Indonesia oleh Nurhidayat PPKN 14 Januari 2016)

Pertahanan Nasional adalah gabungan kekuatan antara sipil dan militer yang diupayakan oleh negara untuk melindungi integritas wilayahnya. Pertahanan negara merupakan tugas utama Kementerian Pertahanan.

Berikut adalah dasar mengenai sistem pertahanan Indonesia dalam UUD 1945 BAB XII tentang Pertahanan Negara dan Keamanan Negara
Pasal 30

(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan

keamanan negara.

(2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.

(3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.

(4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

(5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

Salah satu yang sangat penting dalam pertahanan nasional adalah terkait wilayah pertahanan. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 68/2014 tentang Penataan Wilayah Pertahanan Negara pada 19 Agustus 2014 lalu. Dalam peraturan itu berisi 1.033 lokasi yang ditetapkan sebagai wilayah pertahanan negara.

Penataan Wilayah Pertahanan Negara telah diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2014 sebagai penjabaran dari Pasal 17 ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Peraturan Pemerintah ini mengatur penataan wilayah pertahanan yang meliputi penetapan, perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian wilayah pertahanan sebagai pedoman bagi Pemerintah/Pemerintah Daerah (Pemda) dan TNI. Pasal 5 PP 68/2014 menyatakan bahwa “Wilayah Pertahanan ditetapkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan kepentingan daerah dan fungsi pertahanan”.

Pasal 26 ayat (1) “Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah wajib menyediakan lahan untuk pembangunan dan pengembangan Wilayah Pertahanan Negara”, ayat (3) “Lahan sebagaimana dimaksud ayat (1) sesuai peruntukannya dengan fungsi Wilayah Pertahanan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf a sampai dengan huruf g (pangkalan militer/kesatrian, daerah latihan militer, instalasi militer, daerah uji coba peralatan dan persenjataan militer, daerah penyimpanan barang eksplosif dan berbahaya lainnya, daerah disposal amunisi dan peralatan pertahanan berbahaya lainnya, obyek vital nasional yang bersifat strategis, dan/atau kepentingan pertahanan udara).

Pasal 4 menyatakan bahwa “Pelaksanaan penataan Wilayah Pertahanan dilakukan secara terintegrasi dengan penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota”. Dengan demikian amanat Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2014 menegaskan bahwa Pemerintah Pusat/Provinsi/Pemerintah Daerah memiliki peran penting dalam mendukung keberadaan Wilayah Pertahanan termasuk memperlancar penyelenggaraan tugas pertahanan.

Seperti yang dikutip dari situs Sekretariat Kabinet, Selasa (16/9/2014), peraturan tersebut dibuat untuk melaksanakan ketentuan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3/2002 tentang Pertahanan dan Pasal 17 ayat (7) Undang-Undang Nomor 26/2007 tentang Penataan Ruang.

Penataan wilayah pertahanan negara yang dimaksud dalam PP ini meliputi

perencanaan wilayah pertahanan, pemanfaatan wilayah pertahanan, dan pengendalian pemanfaatan wilayah pertahanan.

"Sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan pertahanan negara, baik pada masa damai maupun dalam keadaan perang," bunyi Pasal 3 ayat (1) PP ini.

PP ini menyebutkan, pada masa damai wilayah dimaksud digunakan untuk kepentingan pembangunan dan pembinaan kemampuan pertahanan sebagai perwujudan daya tangkal bangsa. Sementara dalam keadaan perang wilayah dimaksud digunakan sebagai wilayah pertahanan untuk kepentingan perang.

Wilayah pertahanan sebagaimana dimaksud, terdiri atas: a. pangkalan militer atau kesatrian; b. daerah latihan militer; c. instalasi militer; d. daerah uji coba peralatan dan persenjataan militer; e. daerah penyimpanan barang eksplosif dan berbahaya lainnya; f. daerah disposal amunisi dan peralatan pertahanan berbahaya lainnya; g. obyek vital nasional yang bersifat strategis; dan/atau h. kepentingan pertahanan udara.

Dalam lampiran II PP ini disebutkan rincian 1.033 lokasi di seluruh daerah di Tanah Air yang dinyatakan sebagai wilayah pertahanan negara, diantaranya Rahlat Lantamal III, Cilandak, Jakarta Selatan; Rahlat Lantamal III, Bukit Inkai, Jakarta Selatan; Rahlat Kodam I Bukit Barisan, Medan; Lanud Timika, Kabupaten Mimika; Lanud Sam Ratulangi, Kota Manado; Lanud Atang Senjaya, Bogor, dan masih banyak lagi.

"Wilayah pertahanan sebagaimana dimaksud dapat ditetapkan sebagai kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan," bunyi Pasal 8 Peraturan Pemerintah ini.

Menurut PP ini, wilayah pertahanan dimanfaatkan oleh TNI dalam rangka memperkuat kemampuan pertahanan dan menjaga kedaulatan negara. Dalam pemanfaatan ini, TNI dapat melibatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan untuk menjaga kepentingan pertahanan.

Selain itu, pemanfaatan wilayah pertahanan dilakukan dengan tidak mengganggu fungsi lingkungan hidup dan ekosistem alami, serta memperhatikan peningkatan nilai tambah bagi wilayah pertahanan yang bersangkutan.

Sementara pemanfaatan di luar fungsi pertahanan harus mendapat izin Menteri Pertahanan. PP ini juga menegaskan, pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib menyediakan lahan untuk pembangunan dan pengembangan wilayah pertahanan. Dalam hal lahan diperlukan untuk daerah latihan militer, pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib menyediakan lahan bagi satuan TNI dari tingkat perorangan sampai dengan tingkat latihan gabungan TNI.

"Daerah latihan militer disediakan untuk satuan TNI pada skala nasional, skala provinsi, dan skala kabupaten," bunyi Pasal 28 ayat (1) PP itu. Sementara di ayat berikutnya disebutkan, pada skala nasional, daerah latihan militer paling sedikit terdiri atas 3 (tiga) daerah latihan gabungan TNI; pada skala provinsi paling sedikit terdiri atas 1 (satu) daerah latihan gabungan TNI setingkat batalyon; dan pada skala kabupaten paling sedikit 1 (satu) daerah latihan TNI setingkat kompi.

"Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menyiapkan wilayahnya untuk digunakan sebagai daerah latihan militer yang bersifat sementara atau tidak tetap," bunyi Pasal 29 PP ini.

PP ini juga menegaskan, pemanfaatan wilayah di sekitar pangkalan militer atau latihan harus atau obyek vital nasional mendukung dan menjaga fungsi pangkalan militer/latihan militer/obyek vital nasional. Dalam hal pemanfaatan dimaksud berpotensi

tidak mendukung dan tidak menjaga fungsi pangkalan militer atau latihan militer atau obyek vital, maka pemanfaatannya harus memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Disebutkan dalam PP ini, pengendalian pemanfaatan wilayah pertahanan dilakukan melalui pemantauan, pengawasan, dan penertiban, yang dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

Menurut PP ini, wilayah pertahanan hanya dapat dialihfungsikan dengan ketentuan: a. berdasarkan penilaian tidak efektif dan tidak efisien untuk kepentingan pertahanan; dan/atau b. terdapat kepentingan pembangunan nasional yang lebih besar.

Penilaian tidak efektif dan tidak efisien wilayah pertahanan ditetapkan oleh Menteri Pertahanan setelah berkoordinasi dengan Panglima TNI dan Kepala Staf Angkatan. Sementara penentuan kepentingan nasional yang lebih besar ditetapkan oleh Presiden.

"Alih fungsi wilayah pertahanan sebagaimana dimaksud dilakukan dengan syarat telah disiapkan wilayah pengganti yang memenuhi kriteria sebagai wilayah pertahanan," bunyi Pasal 44 ayat (4) PP ini. Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yaitu 19 Agustus 2014 oleh Menteri Hukum dan HAM Amir Syamsuddin.

Selanjutnya Kementerian Pertahanan melalui Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan; telah mengatur tentang penataan yang menjadi wilayah pertahanan yang berada di seluruh wilayah Indonesia.

Sampai saat ini terkait dengan wilayah pertahanan ini masih terdapat konflik antara jajaran Kemhan/TNI dengan pihak masyarakat maupun pihak-pihak lainnya. Berdasarkan rekapitulasi tanah dari Kementerian Pertahanan tercatat ada 3.373.317.418 meter persegi yang dimiliki Kemhan dan seluruh unit organisasi Mabes TNI. Dari total luas tersebut, seluas 673.211.919 meter persegi atau 7.547 bidang tanah sudah bersertifikat dan 2.700.105.499 meter persegi atau 3.844 bidang tanah belum bersertifikat.

Sementara seluas 2.010.145.185 meter persegi atau 724 bidang tanah masih bermasalah dan berpotensi menimbulkan konflik agraria dengan masyarakat sipil (Sindo, 2017). Salah satu konflik yang terjadi adalah pada dua belas tahun lalu terkait daerah latihan Marinir TNI AL di Grati Pasuruan, Lahan pusat latihan itu mencapai 3.500 hektare. Saat ini, di kawasan itu ada sekitar 10 ribu warga yang tinggal. Sengketa kepemilikan lahan sempat memuncak hingga terjadi peristiwa Alastlogo pada 2007. Pengadilan sudah memutuskan lahan itu milik TNI AL (Abdus, 2018). Namun sampai saat ini permasalahan belum berarti selesai karena masalah daerah latihan yang merupakan bagian dari wilayah pertahanan juga terjadi pada kasus-kasus yang lain.



Blokade Warga Desa Alas Tlogo - Foto Antara (Musyawir)

Sumber: P2D (2007)

Gambar 1.1. Demonstrasi Warga Alas Tlogo Pasca Tewasnya 4 Warga, pada Tanggal 30 Mei 2007

Persoalan lama yang tak selesai itu kini menjadi bom waktu. Lalu, setiap konflik pecah, kita mendengar argumentasi klasik yang klise: TNI menuduh rakyat menjarah dan menduduki tanah yang dikuasai sejak zaman kemerdekaan. Sementara rakyat menuduh balik TNI merampas lahan garapannya. Argumentasi usang ini membawa pada dua kesulitan. Di satu sisi investigasi masa lalu menemui kendala pada persoalan pembuktian, seperti saksi hidup dan bukti-bukti kepemilikan. Apalagi, seiring dengan perjalanan waktu sering dijumpai sertifikat ganda yang mengaburkan status kepemilikan. Kedua, kesulitan pertama akan menjadi alasan kasus itu sulit diungkap, baik alasan waktu, sumber daya, maupun anggaran. Banyak kasus terkesan diambangkan dan dibiarkan mereda dengan sendirinya (Jaleswari, 2011).

Tabel.1.1. Contoh Konflik Aset TNI dengan Masyarakat

2007	Sejumlah anggota TNI AU bentrok dengan warga di kampung Cibitung Desa Sukamulya Kecamatan rumpin Kabupaten Bogor Jawa barat, karena sengketa lahan seluas 2000 hektar. Dua warga terluka dalam kerusuhan tersebut.(TNI menawarkan dana 1,6 milyar kepada warga sebagai kompensasi pembangunan fasilitas latihan dan markas komando)
2008	Warga Desa Sumberanyar Kecamatan Nguling Kabupaten Pasuruan Jawa Timur menolak tawaran relokasi terkait sengketa lahan di kawasan pusat tempur TNI AL (warga kalah di Pengadilan Tinggi Surabaya dan perselisihan berlanjut dengan empat korban tewas. Pengadilan memvonis 13 marinir paling berat tiga tahun penjara)

2009	Perubahan lahan seluas 650 hektar antara petani dan PT Sumber Sari Petung, pengelola perkebunan cengkeh. Lahan milik BPN itu terletak di Desa Sempu Kecamatan Ngancar Kabupaten Kediri Jawa Timur (Suselo petani Desa Sempu akhirnya diputus bebas dari dakwaan penyerobotan lahan dan pencurian cengkeh)
2010	Ratusan petani perambah hutan menolak upaya penertiban rumah dan lahan garapan di tanah seluas 4500 hektar di wilayah Pekat Kabupaten Mesuji Lampung. Mereka bentrok dengan ratusan aparat tim gabungan penerbitan yang terdiri dari kepolisian, TNI dan Polri Hutan. (Sejumlah LSM menggalang konsolidasi untuk mendampingi petani dalam kasus ini)
2011	Sejumlah anggota TNIAD bentrok dengan petani di Sentrojenar Bulupesantren Kabupaten Kebumen karena sengketa lahan seluas 1.050 hektar (POMDAM memeriksa 13 prajurit sementara polisi menetapkan enam tersangka sipil). Masyarakat Adat dayak di kabupaten Sintang kalimantan Barat menentang pengoperasian hutan tanaman industri dan perkebunan kelapa sawit yang mengambil 200 hektar lahan pemukiman, perkebunan rakyat dan tanah ulayat (10 LSM menggalang advokasi dalam kasus ini)

Sumber: Puji Astuti (2011)

Kendati persoalan sengketa tanah antara TNI dan rakyat diakui sebagai potensi konflik rawan dan dapat melecuk kekerasan berulang, pemerintah—baik di pusat maupun daerah—belum memberikan tanggapan memadai. Padahal, Badan Pertanahan Nasional dan Kementerian Keuangan dianggap kompeten menyelesaikan persoalan rumit ini. Begitu juga anggota Dewan sebagai pengawas, baik di sisi operasionalisasi kebijakan maupun penganggarannya. Koordinasi buruk antara pusat dan daerah dianggap sebagai salah satu kendala. Penetapan status penguasaan berikut peruntukannya bagi instansi pemerintah sangat penting, terutama guna mengetahui peruntukan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi. Banyak kasus di lapangan, penguasaan serta tugas pokok dan fungsi berbeda dengan peruntukannya (Jaleswari, 2011).

Tabel 1.2. Konflik Tanah antara TNI dan Masyarakat di Jawa Timur

Konflik Tanah Militer	Jumlah Kasus	Luas Sengketa	Jumlah Korban	Peruntukkan/produksi
TNI - AD	7 kasus	3.294 ha	24.800	Proyek perumahan (prokimal, prokimad), fasilitas latihan, gudang, peralatan, perkebunan dan disewakan untuk bisnis militer
TNI - AL	12 kasus	7.744,79 ha	53.300	
TNI - AU	6 kasus	4.355,5 ha	15.500	
Jumlah	25 kasus	15.374,29 ha	93.600	5 jenis peruntukan

Sumber: data sekunder (Herlambang 2005: 786)

Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti melihat bahwa permasalahan wilayah pertahanan khususnya terkait daerah latihan masih menjadi isu yang sangat penting untuk diteliti, melihat tujuan dari pentingnya daerah latihan untuk TNI dihadapkan dengan fakta yang terjadi peneliti tertarik untuk meneliti bagaimana implementasi dari Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan; khususnya jika melihat permasalahan yang terjadi di daerah latihan Marinir TNI AL di Grati Pasuruan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian yang dilaksanakan saat ini adalah:

- 1.2.1 Bagaimana implementasi Keputusan Menteri Pertahanan Republik Indonesia No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan, di daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan?
- 1.2.2 Bagaimana faktor pendukung dan penghambat implementasi Keputusan Menteri Pertahanan Republik Indonesia No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan, di daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan?
- 1.2.3 Bagaimana model kebijakan terbaik dalam penataan ruang wilayah pertahanan daerah latihan TNI AL Garati Pasuruan untuk mendapatkan pola ruang yang terbaik dan bersinergi dengan kegiatan pembangunan daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Menganalisis Implementasi Keputusan Menteri Pertahanan Republik Indonesia No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan, di daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan.
- 1.3.2 Menganalisis faktor apa saja sebagai pendukung dan penghambat implementasi Keputusan Menteri Pertahanan Republik Indonesia No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan, di daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan.
- 1.3.3 Merumuskan model kebijakan terbaik dalam penataan ruang wilayah pertahanan daerah latihan TNI AL Garati Pasuruan untuk mendapatkan pola ruang yang terbaik dan bersinergi dengan kegiatan pembangunan daerah?

1.4 Manfaat Penelitian

- 1.4.1 Manfaat Teoritis, Peneliti dapat secara umum mengembangkan teori-teori ilmu administrasi dalam menganalisis sebuah permasalahan dan diharapkan dapat mengembangkan solusi-solusi bermanfaat untuk kemaslahatan umat.
- 1.4.2 Manfaat Praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan kepada pemerintah dalam mengambil kebijakan untuk penataan ruang wilayah pertahanan, daerah wilayah pertahanan ini meliputi semua kepentingan pertahanan sipil maupun militer yang terkait dengan ruang wilayah untuk kepentingan bangsa dan negara yang diselaraskan dengan kepentingan pembangunan daerah.