

**BAB V**  
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN WILAYAH PERTAHANAN**  
**DAN RENCANA WILAYAH PERTAHANAN DI GRATI PASURUAN**

Pada penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan Van Matter dan Van Horn, proses Implementasi kebijakan bermula dari ketika tujuan dan sasaran ditetapkan pada awal suatu kebijakan (Winarno, 2007:151). Van Metter dan Van Horn memberikan penjelasan mengenai model dasar dari proses implementasi kebijakan yang meliputi enam variabel dan memiliki kaitan antara kebijakan dan kinerja.

**5.1. Standar dan Tujuan Kebijakan.**

Menurut Van Matter dan Van Horn bahwa kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari standar dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal maka akan sulit direalisasikan.

Beikut adalah data penggunaan daerah latihan Grati Pasuruan yang selama ini telah dilaksanakan:

**Tabel 5.1. Penggunaan Daerah Latihan Grati Pasuruan oleh TNI AL**

NO	JENIS LATIHAN	BULAN	JABATAN	KET
1	2	3	4	5
1	Pra Satgas Puter-Ambalat VII s/d XXII	Maret Mei	Penyelenggara	Rutin
2	Pra Yudha AAL	Nopember	Pelatih/Kung	2012
3	KSIT AAL	Desember	Pelatih /Kung	2012,2013
4	Lattek Opsrat/ Bakwal Dikmaba Kodikmar.	Jan s/d Feb	Pelatih /Kung	2013
5	Sustaja Korps Marinir	Maret s/d April	Penyelenggara	Rutin
6	Susbaja Korps Marinir	Juli s/d Oktober	Penyelenggara	Rutin
7	Suspaja AAL	Agust s/d Oktober	Penyelenggara	Rutin
8	Lattek Diklaba Pusedikif	Agustus	Tim Pam	2015
9	Suspaja Mantan Diktukpa	Agustus	Penyelenggara	2017
10	Jurba/ Jurta Banpur	Agustus	Tim Pam	2017
11	Sus Batih Opsrat Marinir	Sept s/d Oktober	Penyelenggara	2017
12	Pra Satgas Puter-Ambalat	Des	Penyelenggara	Rutin

NO	JENIS LATIHAN	BULAN	JABATAN	KET
1	2	3	4	5
13	Lattek Berganda Opsrat Pasis Diksarcab Marinir	Des	Tim Pam	2018
14	Sus Senbanif Marinir	April s/d Mei	Penyelenggara	2019
15	Lattek Bakwal Dikmaba Kodikmar 2019	Juni	Pelatih /Kung	2019

Sumber: Puslarpur 3 Grati, 2019

Data dari tabel di atas menunjukkan bahwa daerah latihan Grati Pasuruan selama ini sangat padat penggunaannya untuk sebagai daerah latihan yang dilaksanakan oleh Korp Marinir TNI AL. Data Tabel di bawah juga menunjukkan bahwa selain oleh Korp Marinir Grati juga di gunakan latihan oleh selain Marinir.

**Tabel 5.2. Penggunaan Daerah Latihan Grati Pasuruan oleh Non TNI AL**

NO	JENIS LATIHAN	BULAN	JABATAN	KET
1	2	3	4	5
1	Lat. Ust Tingkat Kompi Yonkav 3/ tank	Maret	-	
2	Lattek KSIT Kadet Tingkat IV	April	Pelatih Pendukung	
3	Lat. Perusakan Yon Zipur 10/2 Kostrad	April Mei	-	
4	Bakwal Pistol dan Pomal dalam Operasi Amfibi.	Mei	Pelatih Pendukung	
5	Jungar 501/502/503 kostrad	Mei	Tim Sar	
6	Latihan Prayuda Taruna AAL	Mei-Juni	Pelatih Pendukung	
7	Jungar Yonif 501/503 Kostrad	Juni	Tim Sar	Rutin
8	Lat .Mutunghel Yonbekang 2 Kostrad	Juli Agustus	Tim Sar	Rutin

NO	JENIS LATIHAN	BULAN	JABATAN	KET
1	2	3	4	5
9	Lat. Teknik / taktis Tingkat peleton Yonkav 8/2 Kostrad.	Agustus	-	
10	Lat. Ust Tingkat Kompi Yonkav 3/ tank	Agustus September Oktober	-	
11	Jungar 501/502 kostrad	Nopember	Tim Sar	Rutin
12	Lat Juntis Statik 503	Desember	Tim Sar	Rutin

Sumber: Puslatpur 3 Grati, 2019

Hasil wawancara terkait pencapaian sasaran dan tujuan kebijakan dalam Kepmenhan NO.138 Tahun 2018 adalah sebagai berikut:

**Tabel 5.3. Matrik hasil wawancara Standar dan Tujuan/Sasaran**

Informan	1. Standar dan Tujuan/sasaran
1	Menurut saya kebijakan Kepmenhan tentang wilayah pertahanan di daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan telah memiliki tujuan dan sasaran yang ideal dan realistis. Prajurit TNI dituntut untuk memelihara kemampuannya, pemeliharaan kemampuan dilaksanakan dengan latihan, latihan membutuhkan sarana latihan yang salah satunya dalah daerah latihan. Adanya Wilayah pertahanan di Grati yang berupa kesatrian dan daerah latihan militer seluas +/- 3600 Ha di Grati bertujuan untuk memenuhi kebutuhan daerah latihan bagi prajurit TNI AL yang saat ini sudah sangat terbatas di daerah basis TNI AL yang banyak terdapat di kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo. Jarak tempuh Grati dari Surabaya yang relatif dekat ideal sekali untuk menjadi rujukan tempat berlatih bagi prajurit TNI AL. Kondisi geografis yang berbatasan dengan laut disebelah utara dan medan yang terbuka secara teknis cocok digunakan sebagai daerah latihan bagi prajurit TNI AL.
2	Menurut saya kebijakan Pemerintah melalui Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 tentang wilayah pertahanan untuk daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan tidak lagi sesuai dengan kondisi lingkungan dan daerah Pasuruan saat ini. daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan tidak lagi sesuai sasaran strategis untuk kepentingan berlatihnya prajurit TNI AL, karena saat ini daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan sudah direncanakan oleh Pemkab Pasuruan sebagai kawasan untuk permukiman dan tempat umum. Sebagai daerah latihan yang bersinggungan dengan aktifitas permukiman penduduk sangat tidak ideal untuk tempat berlatih. Hal ini berdasarkan Perda No. 12 Tahun 2010 tentang Rencana Tata

Informan	1. <b>Standar dan Tujuan/sasaran</b>
	<p>Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pasuruan, dimana Kawasan PUSLATPUR TNI-AL hanya tiga desa yang berada di Kecamatan Lekok yang lokasinya berbatasan langsung dengan Kecamatan Grati.</p>
3	<p>Berdasarkan Perda No. 12 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pasuruan, Kawasan PUSLATPUR TNI-AL berada di Kecamatan Lekok yang lokasinya berbatasan langsung dengan Kecamatan Grati. Pada Kepmenhan Nomor 138 tahun 2018 tidak disebutkan wilayah Grati maupun Kabupaten Pasuruan sebagai daerah perencanaan wilayah pertahanan bagi TNI-AL, namun direncanakan sebagai wilayah pertahanan udara bagi TNI-AU pada Kabupaten Pasuruan dan tidak menyebutkan secara spesifik lokasinya. Oleh karena itu penentuan wilayah ini mohon dipertimbangkan kembali, mengingat di Kecamatan Grati merupakan wilayah padat permukiman dan dialokasikan sebagai zona perdagangan dan jasa, zona perumahan, zona pemerintahan, zona industri, zona sarana pelayanan umum, dan zona pertanian. Berdasarkan penjelasan tersebut, pola ruang yang ditetapkan sebagai wilayah hankam telah masuk dalam dokumen perencanaan dan apabila perencanaan wilayah pertahanan akan disusun mohon mempertimbangkan arahan RTRW Kabupaten Pasuruan yang mengarahkan untuk direncanakan di Kecamatan Lekok Kabupaten Pasuruan, serta dalam arahan tersebut juga sudah membatasi kegiatan budidaya di dalam maupun diluar zona pertahanan sehingga dapat mendukung kegiatan pertahanan dan keamanan TNI-AL. Apabila terdapat permukiman disekitarnya, dapat disarankan dilakukan relokasi sehingga kegiatan TNI-AL tidak terganggu oleh kegiatan warga disekitarnya dan sebaliknya pula kegiatan TNI-AL tidak mengganggu warga disekitarnya demi keamanan bersama.</p>
4	<p>Menurut hemat kami Pemerintah sudah melaksanakan tugasnya dengan baik dalam menyiapkan suatu perangkat lunak dalam mempersiapkan suatu kebijakan strategis menyangkut pertahanan dengan menetapkan daerah-daerah latihan Militer baik untuk Mabes TNI , TNI AD, TNI AL san TNI AU. Akan tetapi menurut kami masih belum lengkap dan sempurna (belum ideal). Karena ada beberapa lahan latihan militer milik TNI AL yang belum masuk di Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 tersebut, contohnya wilayah Daerah Latihan Grati di Pasuruan dan Purboyo di Malang selatan. Daerah latihan Grati dengan luas kurang lebih 3657 Ha sangat ideal untuk latihan baik aspek laut , aspek darat dan aspek udara. Ada bereapa satuan yang berada di Grati , antara lain Mako Kolatmar ,Puslatsus, Puslatpur 3 Grati, Lapangan Terbang R.E.B.O Cokro Adirojo dan Kimal Grati. Permasalahn di Grati sekarang</p>

Informan	1. <b>Standar dan Tujuan/sasaran</b>
	adalah bahwa terdapat kurang lebih 10.000 KK yang tinggal secara ilegal di daerah tersebut dengan dislokasi yang berpencar sehingga sangat mengganggu latihan dan Perda no. 12 th 2010 tentang RTRW Kab. Pasuruan yang belum memasukkan semua wilayah Grati sebagai Wilayah Pertahanan. Untuk memperkuat secara legal keberadaan Daerah Latihan TNI AL Grati seharusnya masuk dalam penetapan di Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018.

Sumber: Pengolahan Data Peneliti 2019.

Seluruh kegiatan wawancara kepada informan dilakukan pada bulan July 2019 dengan hasil analisis sebagai berikut, bahwa dalam Kepmenhan No. 138 Tahun 2018 disebutkan Penyusunan Rencana Wilayah Pertahanan dilaksanakan berdasarkan dinamika pembangunan nasional dengan memperhatikan salah satunya adalah Kesejahteraan dan kepentingan masyarakat. *Out come* kinerja pertahanan memang satu hal yang tidak bisa terlihat secara langsung, dampak kebijakan pertahanan adalah hal yang *intengible* sehingga tidak bisa secara langsung dirasakan kemanfaatannya oleh masyarakat.

Peraturan Pemerintah No.68 juga menyatakan pada Pasal 1 ayat 3 bahwa Wilayah Pertahanan Negara yang selanjutnya disebut Wilayah Pertahanan adalah wilayah yang ditetapkan untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan keutuhan bangsa dan negara.

Fakta yang dapat ditunjukkan pada Tabel 5.1. dan 5.2 tentang pemanfaatan daerah latihan Grati sudah menunjukkan kemanfaat seperti yang dimaksud dalam untuk kepentingan pertahanan, dimana pada data tersebut menunjukkan aktivitas yang sangat tinggi area Grati untuk digunakan sebagai daerah untuk latihan, seperti apa yang disampaikan oleh Inforan ke-1 yang mengatakan bahwa:

“Menurut saya kebijakan Kepmenhan tentang wilayah pertahanan di daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan telah memiliki tujuan dan sasaran yang ideal dan realistis. Prajurit TNI dituntut untuk memelihara kemampuannya, pemeliharaan kemampuan dilaksanakan dengan latihan, latihan membutuhkan saratan latihan yang salah satunya dalah daerah latihan. Adanya Wilayah pertahanan di Grati yang berupa kesatrian dan daerah latihan militer seluas +/- 3600 Ha di Grati bertujuan untuk memenuhi kebutuhan daerah latihan bagi prajurit TNI AL yang saat ini sudah sangat terbatas di daerah basis TNI AL yang banyak terdapat di kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo. Jarak tempuh Grati dari Surabaya yang relatif dekat ideal sekali untuk menjadi rujukan tempat berlatih bagi prajurit TNI AL. Kondisi geografis yang berbatasan dengan laut disebelah utara dan medan yang terbuka secara teknis cocok digunakan sebagai daerah latihan bagi prajurit TNI AL.” (Wawancara, July 2019).

Informan ke-1 menyampaikan bahwa keberadaan daerah latihan Grati sangat bermanfaat untuk digunakan sebagai daerah latihan mengingat banyaknya hal yang menguntungkan pihak TNI terutama terkait dengan kesesuaian daerah untuk pelaksanaan latihan, karena memenuhi semua aspek daerah latihan. Tidak hanya bisa digunakan oleh TNI

AL tetapi juga dapat digunakan untuk latihan gabungan karena ketersediaan akses langsung ke laut.

Namun berbeda dengan keterangan yang diberikan oleh informan lainnya seperti yang disampaikan oleh Informan ke-2 yang mengatakan:

“Menurut saya kebijakan Pemerintah melalui Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 tentang wilayah pertahanan untuk daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan tidak lagi sesuai dengan kondisi lingkungan dan daerah Pasuruan saat ini. daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan tidak lagi sesuai sasaran strategis untuk kepentingan berlatihnya prajurit TNI AL, karena saat ini daerah latihan TNI AL Grati Pasuruan sudah direncanakan oleh Pemkab Pasuruan sebagai kawasan untuk permukiman dan tempat umum. Sebagai daerah latihan yang bersinggungan dengan aktifitas permukiman penduduk sangat tidak ideal untuk tempat berlatih. Hal ini berdasarkan Perda No. 12 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pasuruan, dimana Kawasan PUSLATPUR TNI-AL hanya tiga desa yang berada di Kecamatan Lekok yang lokasinya berbatasan langsung dengan Kecamatan Grati. (Wawancara, July 2019)

Keterangan dari Informan ke-2 di atas menyoroti terkait adanya RTRW Kabupaten Pasuruan yang sudah dibuat tahun 2010, informan menyatakan penetapan Kebijakan Permenhan No.138 Tahun 2018 tidak lagi sesuai. Hal ini menarik karena inilah pendapat umum yang ditemui peneliti. Menjadi menarik karena lahan Grati sesuai kronologi permasalahan telah dimiliki oleh TNI AL sejak Tahun 1966. Semua proses kepemilikan telah secara sah secara hukum dimiliki oleh TNI AL, bahkan sudah berkali-kali memenangkan gugatan pengadilan. Kabupaten Pasuruan yang menata wilayah daerah latihan Grati, sebagai daerah pemukiman adalah suatu kesalahan administrasi yang seharusnya tidak dapat diterapkan karena cacat secara hukum. Sehingga tidak dapat digunakan sebagai dasar menyatakan bahwa Kepmenhan No.138 Tahun 2018 tidak lagi sesuai.

Keberadaan penduduk di daerah latihan Grati, yang jumlahnya lebih dari sepuluh ribu orang adalah ilegal, dan di dukung oleh Pemkab Pasuruan. Situasi yang ada saat ini menimbulkan dampak tidak optimalnya Kepmen WWPRWP di Grati karena aktivitas ilegal yang dilaksanakan oleh Pemkab Pasuruan dan masyarakat. Ini hal yang sangat buruk karena menunjukkan pembangkangan terhadap leputusan negara.

Hal lain juga disampaikan Informan ke-3 mengatakan pendapatnya terkait pencapaian sasaran dan tujuan Kepmenhan No.138 Tahun 2018 adalah sebagai berikut:

“Berdasarkan Perda No. 12 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pasuruan, Kawasan PUSLATPUR TNI-AL berada di Kecamatan Lekok yang lokasinya berbatasan langsung dengan Kecamatan Grati. Pada Kepmenhan Nomor 138 tahun 2018 tidak disebutkan wilayah Grati maupun Kabupaten Pasuruan sebagai daerah perencanaan wilayah pertahanan bagi TNI-AL, namun direncanakan sebagai wilayah pertahanan udara bagi TNI-AU pada Kabupaten Pasuruan dan tidak menyebutkan secara spesifik lokasinya. Oleh karena itu penentuan wilayah ini mohon dipertimbangkan kembali, mengingat di Kecamatan Grati merupakan wilayah padat permukiman dan dialokasikan sebagai zona perdagangan dan jasa, zona perumahan, zona pemerintahan, zona industri, zona sarana pelayanan

umum, dan zona pertanian. Berdasarkan penjelasan tersebut, pola ruang yang ditetapkan sebagai wilayah hankam telah masuk dalam dokumen perencanaan dan apabila perencanaan wilayah pertahanan akan disusun mohon mempertimbangkan arahan RTRW Kabupaten Pasuruan yang mengarahkan untuk direncanakan di Kecamatan Lekok Kabupaten Pasuruan, serta dalam arahan tersebut juga sudah membatasi kegiatan budidaya di dalam maupun diluar zona pertahanan sehingga dapat mendukung kegiatan pertahanan dan keamanan TNI-AL. Apabila terdapat permukiman disekitarnya, dapat disarankan dilakukan relokasi sehingga kegiatan TNI-AL tidak terganggu oleh kegiatan warga disekitarnya dan sebaliknya pula kegiatan TNI-AL tidak mengganggu warga disekitarnya demi keamanan bersama.”

Keterangan informan ke-3 di atas bahwa dalam Kepmenhan WPRWP tidak menyebutkan secara spesifik karena ketidak pahaman informan, bahwa Kepmenhan ini tidak berdiri sendiri tetapi juga terkait dengan kebijakan lainnya, bahwa untuk wilayah yang spesifik akan ada kebijakan lainnya yaitu Rencana Rinci Wilayah Perthanana (RRWP). Terlepas dari RRWP sampai saat ini belum keluar, msasyarakat dan Pemkab Pasuruan. Tidak bisa seenaknya melanggar hukum dengan menempati area Grati secara ilegal. Dan Pemkab Pasuruan tidak bisa menetapkan RRWP sebagai daerah pemukiman karena secara hukum lahan Grati adalah sah secara hukum milik TNI AL.

Informan ke-3 juga menyarankan untuk relokasi daerah latihan, hal ini sangat konyol mengingat secara hukum masyarakatlah yang melanggar hukum, masyarakatlah yang mengganggu daerah latihan Grati, sehingga saran informan ke-3 sangat tidak masuk akal dan berpotensi menjadi stimulus masyarakat daerah lain untuk melakukan pelanggaran hukum serupa.

Terkait dengan variable implementasi pencapaian sasaran dan tujuan kebijakan, Informan ke-4 mengatakan pendapatnya terkait pencapai sasaran dan tujuan Kepmenhan No.138 Tahun 2018 adalah sebagai berikut:

“Menurut hemat kami Pemerintah sudah melaksanakan tugasnya dengan baik dalam menyiapkan suatu perangkat lunak dalam mempersiapkan suatu kebijakan strategis menyangkut pertahanan dengan menetapkan daerah-daerah latihan Militer baik untuk Mabes TNI , TNI AD, TNI AL san TNI AU. Akan tetapi menurut kami masih belum lengkap dan sempurna (belum ideal). Karena ada beberapa lahan latihan militer milik TNI AL yang belum masuk di Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 tersebut, contohnya wilayah Daerah Latihan Grati di Pasuruan dan Purboyo di Malang selatan. Daerah latihan Grati dengan luas kurang lebih 3657 Ha sangat ideal untuk latihan baik aspek laut , aspek darat dan aspek udara. Ada bereapa satuan yang berada di Grati , antara lain Mako Kolatmar ,Puslatsus, Puslatpur 3 Grati, Lapangan Terbang R.E.B.O Cokro Adirojo dan Kimal Grati. Permasalahn di Grati sekarang adalah bahwa terdapat kurang lebih 10.000 KK yang tinggal secara ilegal di daerah tersebut dengan dislokasi yang berpecah sehingga sangat mengganggu latihan dan Perda no. 12 th 2010 tenentang RTRW Kab. Pasuruan yang belum memasukkan semua wilayah Grati sebagai Wilayah Pertahanan. Untuk memperkuat secara legal keberadaan Daerah Latihan TNI AL Grati seharusnya masuk dalam penetapan di Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018.

Keterangan informan ke-4 sangat membangun karena sangat sesuai dengan pencapaian sasaran dan pencapaian tujuan Kepmenhan No.138 Tahun 2019. Bahwa

keberadaan Kepmenhan No.138 Tahun 2019 memang belum selsai dan tuntas, sehatusnya Kepmenhan ini di ikuti lagi dengan kebijakan RRWP, yang sampai saat ini belum terealisasi. Masalah seperti di Grati ini khususnya terkait aset lahan Kemhan/TNI juga terjadi diberbagai daerah. Masalah aset ini juga terjadi pada kepentingan lainnya selain untuk bidang perthanan. Masalah aset Grati secara umum masuk kepada masalah agraria yang secara nasional masih menyimpan banyak persoalan konflik untuk diselesaikan.

Peneliti sangat setuju dengan saran yang diberikan oleh informan ke-4, dengan adanya masalah pendudukan ilegal masyarakat yang didukung oleh Pembakb Pasuruan. Langkah yang paling tepat adalah dengan melakukan relokasi terhadap masyarakat yang melaksanakan penguasaan aset secara ilegal. Langkah selanjutnya adalah Pemkab harus melakukan revisi terhadap RTRW Kabupatennya.

Hasil analisis dan pembahasan pada variable pencapaian sasaran dan tujuan kebijakan pada implementasi kebijakan Kepmenhan N0.138 Tahun 2018 tentang RPRWP dpat penulisa sampaikan bahwa implementasi sudah berjalan namun belum optimal karena kendala sikap masyarakat dan Pemkab Pasuruan yang ilegal dan melanggar hukum.

Keberadaan Kepmenhan No.138 Tahun 2018 ini adalah langkah maju untuk lebih menjamin pencapaian tugas pokok dan fungsi Kemhan/TNI di bidang pertahanan. Terlepas dari pencapaiannya yang belum optimal secara prosedur administrasi Kemhan/TNI telah melaksanakan amanat negara untuk menjaga aset yang menjadi tanggung jawabnya. Jika dibandingkan dengan kondisi sebelum adanya Kepmenhan ini, aset-aset Kemhan /TNI sangat rawan dipindah tangankan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Keberadaan Kepmenhan ini akan lebih menjamin pelaksanaan tugas pokok Kemhan/TNI dalam mengemban tugas mulai sebagai benteng perthanan negara dalam melindungi segenap bangsa dan negara Negara Kesatuan Republik Indonesia

## **5.2. Sumber Daya**

Keberhasilan Proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implemntasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu nihil, maka sangat sulit diharapkan.

Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya financial dan sumber daya sarana dan prasarana. Karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang terjadi persoalan sulit untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan Publik tersebut. Demikian halnya sumber daya sarana prasarana, saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik tetapi terbentur dengan persoalan sarana prasarana, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

Temuan penelitian ini menunjukkan permasalahan sumber daya manusiam yang dibutuhkan untuk mengawasi lahan latihan menjadi kendala tersendiri seperti yang disampaikan oleh Informan ke 1 yang mengatakan bahwa:

“Secara kuantitas, sumber daya Manusia didasarkan pada jumlah personil yang mengawaki daerah latihan TNI AL Grati sudah relatif cukup, sudah 80% memenuhi

DSP Organisasi Puslatpur. Namun secara kualitas, mengalami penurunan karena personil yang ada usianya sudah relatif tua. Penyusutan personil baik alami ataupun non alami terus berjalan, namun penambahan personil dari sumber yang masih muda sangat kurang. Sarana dan Prasarana yang ada masih minim sekali dihadapkan dengan tuntutan tugas yang harus dilaksanakan jika mengacu pada kondisi ideal. Sebagai contoh, daya tampung Barak siswa yang ada hanya 2 unit barak, tiap barak dapat menampung 80 personil, jadi total siswa yang bisa ditampung sejumlah 160 pers. Dihadapkan dengan jumlah peserta latihan yang jumlahnya bisa mencapai 200 pers lebih, daya tampung peserta latihan sangat kurang. Belum lagi prasarana gedung perkantoran yang kurang memadai dan fasilitas latihan yang belum standar. Sebagai contoh, lapangan tembak yang ada di Grati belum pernah dibangun memenuhi standar lapangan tembak, hanya memanfaatkan kondisi alam yang ada dan perbaikan swadaya. Kegiatan bisa terlaksana namun kurang maksimal.” (wawancara, July 2019)

Banyaknya warga yang menduduki secara ilegal daerah latihan bisa terjadi karena, kemampuan yang terbatas personel Puslatpur 3 Grati dalam mengamankan daerah latihan, yang memiliki akses terbuka dari segala arah. Kebutuhan personel yang minim memang menjadi kendala umum TNI, dengan adanya kebijakan poros maritim dunia, TNI mengembangkan kekuatan untuk mengamankan wilayah NKRI terutama di bagian Papua. Sementara kemampuan negara terbatas, sehingga kekurangan personel hampir merata di berbagai organisasi di bawah Kemhan/TNI. Keterbatasan sumber daya juga dialami pada sumber daya lain selain personael. Seperti yang dikatakan informan ke-2:

“sumber daya manusia, sumber daya financial dan sumber daya sarana dan prasarana daerah latihan TNI AL Grati menurut saya belum cukup, karena daerah latihan TNI AL tersebut, belum diawaki secara penuh untuk seluruh areal yang luasnya hampir 3.600 Ha. untuk sarana dan prasarana yang ada saat ini masih sangat minim dibandingkan dengan rencana TNI AL yang akan menjadikan Puslatpur Grati yang lengkap dan modern. Hal ini tentu masih sangat minim dan menyebabkan banyaknya lahan kosong yang dengan gampang dikuasai oleh masyarakat yang menghendaknya. TNI AL/Kemhan hanya menguasai secara de jure saja, namun faktanya Negara kalah melawan pendudukan secara tidak sah oleh penduduk yang tidak berhak. Hal ini disebabkan oleh karena minimnya sarana dan prasarana eksistensi keberadaan TNI AL yang betul-betul akan menggunakan lahan tersebut sebagai tempat latihan yang modern sesuai dengan tuntutan kebutuhan prajurit TNI AL. Untuk dukungan financial, berdasarkan hasil wawancara dengan berbagai strata prajurit, dukungan financial untuk pengembangan dan pembangunan Puslatpur Grati Pasuruan masih sangat minim, dukungan financial hanya difokuskan kepada kebutuhan standard seperti gaji, dukungan ATK dan latihan dasar saja seperti menembak. Dukungan financial untuk kepentingan lainnya belum ada hingga sekarang. (Wawancara, July 2019)

Sesungguhnya keterbatasan sumber daya khususnya sumber daya manusia tidak dapat dijadikan alasan utama masuknya penduduk secara ilegal dalam kawasan Grati Pasuruan. Secara umum Pemda juga memiliki tanggung jawab, begitupun pihak Polri sebagai aparat yang bertanggung jawab terhadap Keamanan dan ketertiban masyarakat. Keterlibatan pemda

juga seharusnya dioptimalkan, karena pemda juga memiliki tanggung jawab dalam pembinaan masyarakat seperti yang dikatakan informan ke-3 yang mengatakan:

“Berdasarkan sumber daya manusia, finansial maupun sarpras dalam wilayah hankam, sepenuhnya menjadi kewenangan dan tanggung jawab dari TNI AL. Yang mana wewenang kami hanya pada alokasi ruang pertahanan dan keamanan sesuai dengan dokumen perencanaan yang berlaku yakni Perda No. 12 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pasuruan dan Perda No. 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Jawa Timur.” (Wawancara, July 2019)

Perihal penguasaan lahan grati secara ilegal oleh penduduk tidak diresponn baik oleh Pihak Pemda, ini terbukti dengan keputusan Pemda pada tahun 2010 untuk mengeluarkan Perda tentang RTRW Pemda Kabupaten Pasuruan, dengan memasukkan wilayah daerah latihan Grati sebagai daerah pemukiman. Keterbatasan personel TNI AL yang dapat mengawasi area juga menjadi kendala, terlebih sumber daya anggaran yang minim juga tidak memungkinkan untuk membangun pagar pengaman, agar dapat mencegah masuknya orang yang tidak berkepentingan. Seperti yang disampaikan keterangan oleh informan ke-4, yang mengatakan :

“Secara Kuantitas personil yang mengawasi daerah Latihan TNI AL grati adalah sebagai berikut : Kolatmar yang jumlahnya sesuai DSP 120 personil dan terisi 96 personil, Pუსlatsus yang jumlahnya sesuai DSP 156 personil dan itupun sekarang baru terisi 117 personil., Pუსlatpur 3 Grati yang jumlahnya sesuai DSP 169 personil dan itupun sekarang baru teris 142 personil., Lapangan Terbang R.E.B.O Cokro Adirojo diawasi 11 orang personil., Kimal Grati sesuai DSP 42 personil , terisi 33 personil. Berdasarkan data diatas dengan masing-masing Satker mempunyai Tupoksi sendiri-sendiri khususnya untuk pelatihan prajurit , serta intensitas latihan yang tinggi , sehingga dirasa masih belum memadai (ideal). Disamping itu mereka masih dibebani tugas untuk menjaga Daerah Latihan Grati yang luasnya kurang lebih 3657 Ha., Secara Kwalitas menurut kami sudah mencukupi , sesuai dengan kualifikasi dan Pendidikan yang mereka peroleh.Karena selain karena sekolah mereka adalah personil yang sudah kenyang dengan pengalaman penugasan., Sumber daya Finansial maupun sarana prasarana menurut kami masing belum ideal , di karenakan kurangnya indeks biaya pelatihan dan sarana – prasarana yang masing kurang , seperti sumur Artesis besertaTandon-tandon penampungan air tawar, kendaraan baik roda dua maupun roda empat dan lain sebagainya.” (Wawancara, July 2019)

Analisis di atas menunjukkan keterkaitan sumber daya terhadap implementasi Kepmenhan No.138/2018 tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan di Grati Pasuruan. Dihadapkan dengan jumlah persobel yang ada dengan luasnya wilayah daerah latihan Grati Pasuruan, memang tidak memungkinkan untuk dapat optimal mencegah masuknya penduduk yang secara ilegal menduduki wilayah latihan Grati, keterbatasan anggaran juga tidak memungkinkan membuat pagar pengaman untuk dapat mencegah pihak tidak berkepentinganmasuk ke daerah latihan.

Namun demikian, sikap dari Pemda yang melaksanakan pembiaran dan pihak Polri yang seolah-olah tidak peduli cukup disesalkan. Keberadaan daerah latihan untuk TNI sangat penting untuk menjaga kualitas sumber daya manusia TNI untuk kesiap siagaan dan menjaga ketarampilan dalam menunjang tugas pokok TNI menjaga kedaulatan eilyah NKRI. Apa yang dilakukan oleh TNI untuk menjaga dan mempertahankan daerah latihan Grati adalah untuk kepentingan nasional. Seharusnya pihak terkait terutama Pemda Pasuruan dapat emahami hal ini, dan tidak mendukung masyarakat yang jelas-jelas melanggar hukum.

**Tabel 5.4. Matrik Hasil Wawancara Sumber Daya.**

Informan	2. Sumber daya
1	<p>Secara kuantitas, sumber daya Manusia didasarkan pada jumlah personil yang mengawaki daerah latihan TNI AL Grati sudah relatif cukup, sudah 80% memenuhi DSP Organisasi Puslatpur. Namun secara kualitas, mengalami penurunan karena personil yang ada usianya sudah relatif tua. Penyusutan personil baik alami ataupun non alami terus berjalan , namun penambahan personil dari sumber yang masih muda sangat kurang. Sarana dan Prasarana yang ada masih minim sekali dihadapkan dengan tuntutan tugas yang harus dilaksanakan jika mengacu pada kondisi ideal. Sebagai contoh, daya tampung Barak siswa yang ada hanya 2 unit barak, tiap barak dapat menampung 80 personil, jadi total siswa yang bisa ditampung sejumlah 160 pers. Dihadapkan dengan jumlah peserta latihan yang jumlahnya bisa mencapai 200 pers lebih, daya tampung peserta latihan sangat kurang. Belum lagi prasarana gedung perkantoran yang kurang memadai dan fasilitas latihan yang belum standar. Sebagai contoh, lapangan tembak yang ada di Grati belum pernah dibangun memenuhi standar lapangan tembak, hanya memanfaatkan kondisi alam yang ada dan perbaikan swadaya. Kegiatan bisa terlaksana namun kurang maksimal.</p>
2	<p>sumber daya manusia, sumber daya financial dan sumber daya sarana dan prasarana daerah latihan TNI AL Grati menurut saya belum cukup, karena daerah latihan TNI AL tersebut, belum diawaki secara penuh untuk seluruh areal yang luasnya hampir 3.600 Ha.</p> <p>untuk sarana dan prasarana yang ada saat ini masih sangat minim dibandingkan dengan rencana TNI AL yang akan menjadikan Puslatpur Grati yang lengkap dan modern. Hal ini tentu masih sangat minim dan menyebabkan banyaknya lahan kosong yang dengan gampang dikuasai oleh masyarakat yang menghendakinya. TNI AL/Kemhan hanya menguasai secara dejure saja, namun faktanya Negara kalah melawan pendudukan secara tidak sah oleh penduduk yang tidak berhak. Hal ini disebabkan oleh karena minimnya sarana dan prasarana eksistensi keberadaan TNI AL yang betul-betul akan menggunakan lahan tersebut sebbagai tempat latihan yang modern sesuai dengan tuntutan kebutuhan prajurit TNI AL. Untuk dukungan financial, berdasarkan hasil</p>

Informan	2. Sumber daya
	<p>wawancara dengan berbagai strata prajurit, dukungan financial untuk pengembangan dan pembangunan Puslatpur Grati Pasuruan masih sangat minim, dukungan financial hanya difokuskan kepada kebutuhan standard seperti gaji, dukungan ATK dan latihan dasar saja seperti menembak. Dukungan financial untuk kepentingan lainnya belum ada hingga sekarang.</p>
3	<p>Berdasarkan sumber daya manusia, finansial maupun sarpras dalam wilayah hankam, sepenuhnya menjadi kewenangan dan tanggung jawab dari TNI AL. Yang mana</p> <p>wewenang kami hanya pada alokasi ruang pertahanan dan keamanan sesuai dengan dokumen perencanaan yang berlaku yakni Perda No. 12 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pasuruan dan Perda No. 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Jawa Timur.</p>
4	<p>a. Secara Kuantitas personil yang mengawaki daerah Latihan TNI AL grati adalah sebagai berikut :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Kolatmar yang jumlahnya sesuai DSP 120 personil dan terisi 96 personil.</li> <li>b. Puslatsus yang jumlahnya sesuai DSP 156 personil dan itupun sekarang baru terisi 117 personil.</li> <li>c. Puslatpur 3 Grati yang jumlahnya sesuai DSP 169 personil dan itupun sekarang baru teris 142 personil.</li> <li>d. Lapangan Terbang R.E.B.O Cokro Adirojo diawaki 11 orang personil.</li> <li>e. Kimal Grati sesuai DSP 42 personil , terisi 33 personil.</li> </ol> <p>Berdasarkan data diatas dengan masing-masing Satker mempunyai Tupoksi sendiri-sendiri khususnya untuk pelatihan prajurit , serta intensitas latihan yang tinggi , sehingga dirasa masih belum memadai (ideal). Disamping itu mereka masih dibebani tugas untuk menjaga Daerah Latihan Grati yang luasnya kurang lebih 3657 Ha.</p> <p>b. Secara Kualitas menurut kami sudahenvukupi , sesuai dengan kualifikasi dan Pendidikan yang mereka peroleh.Karena selain karena sekolah mereka adalah personil yang sudah kenyang dengan pengalaman penugasan.</p> <p>c. Sumber daya Finansial maupun sarana prasarana menurut kami masing belum ideal , di karenakan kurangnya indeks biaya pelatihan dan sarana – prasarana yang masing kurang , seperti sumur Artesis besertaTandon-tandon penampungan air tawar, kendaran baik roda dua maupun roda empat dan lain sebagainya.</p>

Sumber: Pengolahan Data Peneliti, 2019

### 5.3. Karakteristik Organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi non formal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan peran agen pelaksana. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

Van Metter dan Van Horn menyetujui beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
2. Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan sub unit dan proses dalam badan pelaksana
3. Sumber politik suatu organisasi
4. Vitalitas suatu organisasi
5. Tingkat Komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relative tinggi dalam komunikasi dengan individu di luar organisasi
6. Kaitan formal dan informasi suatu badan dengan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

Keterkaitan variable Karakteristik agen birokrasi terhadap implementasi kebijakan Kepmenhan No.138 Tahun 2018 Tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan dapat disampaikan oleh Informan ke-1 yang mengatakan:

“Agen birokrasi yang mengaplikasikan kebijakan kepmenhan tentang wilayah pertahanan di Grati adalah aparat TNI, mereka melaksanakan tugas sesuai dengan petunjuk kerja yang telah ditetapkan. Selalu berusaha menciptakan kondisi ideal bagaimana seharusnya sebuah daerah latihan. “(wawancara, July 2019)

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa sepenuhnya personel yang mengawasi daerah latihan Grati Pasuruan sudah dapat memahami tentang implementasi Kepmenhan No.138/2018, sama halnya keterangan yang disampaikan oleh Informan ke-2 dan ke-4, adapun keterangan yang diberikan adalah sebagai berikut:

Keterangan Informan ke-2:

“Untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah melalui kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 tentang wilayah pertahanan di Grati, Kemhan/TNI AL secara administrasi mengandalkan Lantamal V, dan dalam kesehariannya menyerahkan tanpa ada surat pendelegasian wewenang kepada aparat TNI AL khususnya Parajurit Marinir yang saat ini mengawasi Puslatpur Grati Pasuruan, mereka hanya melaksanakan tugas sesuai dengan petunjuk kerja yang telah ditetapkan oleh atasan/komando atas saja, bukan pendelegasian tugas dari Lantamal V. Sehingga pengimplementasian amanat Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 tidak bisa diterapkan dan dijadikan panduan oleh satuan yang berwenang, bahkan cenderung tidak berjalan sesuai harapan. Hal inilah yang menjadi titik lemah bagi TNI AL dibandingkan TNI AD, TNI AL terpusat pada Lantamal V kemudian langsung ke

Mabesal, kalau TNI AD pengamanan dan urusan aset bisa didelegasikan dari Kodam hingga ke Koramil. Hal ini memudahkan untuk menerapkan/mengimplementasikan Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan.”.(Wawnacara, July 2019)

Keterangan Informan ke-4:

“Kondisi eksisting sekarang di Grati, secara pembinaan teknis lahan berada di Lantamal V yang Markas Komandonya berada di Surabaya , sedangkan sehari-hari yang berada di lapangan sebagai Pam Aset hanya 2 orang dibawah pengawan Dinas Fasilitas Pangkalan Surabaya. Sehingga untuk menjalankan tugas pengamanan masih mengandalkan bantuan dari Marinir yang bertugas di Satker-satker wilayah Grati. Dan perbantuan pengamanan tersebut tanpa di dasari pendelegasian tugas dilapangan , sehingga Marinir pun kurang bisa leluasa dalam bertindak di lapangan. Sehingga Pengimplementasian Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018,masih belum optimal. Menurut kami seharusnya ada satuan sendiri di bawah Lantamal V yang mempunyai Tupoksi pengaman aset daerah Latihan Grati. “(Wawancara, July 2019)

Keterangan yang diberikan oleh informan ke-3 dan ke-4 dapat menjadi masukan yang baik dalam pengamanan daerah latihan Grati ke depannya. Secara organisasi kewenangan penanganan aset lahan Grati adalah di bawah Lantamal V Surabaya, belum ada pendelegasian wewenang ke satuan manapun, sehingga memang hal ini harus dibenahi untuk selanjutnya dapat dioptimalkan dalam pengamanan aset lahan latihan Grati Pasuruan.

Keterangan yang bereda di sampaikan oleh Informan ke-3 yang memberikan perhatiannya pada masalah sosialisasi, Kepmenhan, keterangan Informan ke-3 adalah sebagai berikut:

“Menurut kami, apabila Kepmenhan No. 138 Tahun 2018 telah disosialisasikan terlebih dahulu dalam proses penyusunan terhadap pihak-pihak terkait serta isi muatan yang selaras dengan dokumen-dokumen kebijakan yang berlaku, maka adanya legalitas dari Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 akan dipatuhi sesuai yang termuat didalamnya. Adapun selaku warga Indonesia, sepatutnya akan mematuhi dokumen yang berlaku”.(wawancara, July 2019)

Keterangan yang diberikan oleh informan ke-4 ini memang sangat penting, bahwa setiap kebijakan perlu ada sosialisasi. Kepmenhan ini memang merupakan tindak lanjut terkait penataan ruang nasional di bidang pertahanan. Kebijakan yang relatif baru ditengah maraknya kasus dan konflik agraria di wilayah NKRI. Sosialisasi sangat diperlukan bukan saja kepada entitas terkait juga kepada msasyarakat terutama yang bermukim diseputar daerah yang menjadi tujuan dan sasaran Kepmenhan ini.

Berikut adalah matrik hasil wawancara pada variable karekteristik birokrasi terkait dengan implementasi kebijakan Kepmenhan No. 138 Tahun 2019 tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan.

**Tabel 5.5. Matrik Hasil Wawancara Karakteristik Birokrasi**

Informan	<b>3. Karakteristik Agen Birokrasi</b>
1	Agen birokrasi yang mengaplikasikan kebijakan kepmenhan tentang wilayah pertahanan di Grati adalah aparat TNI, mereka melaksanakan tugas sesuai dengan petunjuk kerja yang telah di tetapkan. Selalu berusaha menciptakan kondisi ideal bagaimana seharusnya sebuah daerah latihan.
2	Untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah melalui kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 tentang wilayah pertahanan di Grati, Kemhan/TNI AL secara administrasi mengandalkan Lantamal V, dan dalam kesehariannya menyerahkan tanpa ada surat pendelegasian wewenang kepada aparat TNI AL khususnya Parajurit Marinir yang saat ini mengawaki Puslatpur Grati Pasuruan, mereka hanya melaksanakan tugas sesuai dengan petunjuk kerja yang telah di tetapkan oleh atasan/komando atas saja, bukan pendelegasian tugas dari Lantamal V. Sehingga pengimplementasian amanat Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 tidak bisa diterapkan dan dijadikan panduan oleh satuan yang berwenang, bahkan cenderung tidak berjalan sesuai harapan. Hal inilah yang menjadi titik lemah bagi TNI AL dibandingkan TNI AD, TNI AL terpusat pada Lantamal V kemudian langsung ke Mabesal, kalau TNI AD pengamanan dan urusan aset bisa didelegasikan dari Kodam hingga ke Koramil. Hal ini memudahkan untuk menerapkan/mengimplementasikan Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan..
3	Menurut kami, apabila Kepmenhan No. 138 Tahun 2018 telah disosialisasikan terlebih dahulu dalam proses penyusunan terhadap pihak-pihak terkait serta isi muatan yang selaras dengan dokumen-dokumen kebijakan yang berlaku, maka adanya legalitas dari Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 akan dipatuhi sesuai yang termuat didalamnya. Adapun selaku warga Indonesia, sepatutnya akan mematuhi dokumen yang berlaku.
4	Kondisi eksisting sekarang di Grati, secara pembinaan teknis lahan berada di Lantamal V yang Markas Komandonya berada di Surabaya , sedangkan sehari-hari yang berada di lapangan sebagai Pam Aset hanya 2 orang dibawah pengawan Dinas Fasilitas Pangkalan Surabaya. Sehingga untuk menjalankan tugas pengamanan masih mengandalkan bantuan dari Marinir yang bertugas di Satker-satker wilayah Grati. Dan perbantuan pengamanan tersebut tanpa di dasari pendelegasian tugas dilapangan , sehingga Marinir pun kurang bisa leluasa dalam bertindak di lapangan. Sehingga Pengimplementasian Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018,masih belum optimal. Menurut kami seharusnya ada satuan sendiri di bawah Lantamal V yang mempunyai Tupoksi pengaman aset daerah Latihan Grati.

Sumber: Pengolahan Data Peneliti, 2019

#### 5.4. Sikap/Disposisi Para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan Publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementator laksanakan adalah kebijakan “dari atas” (Top down) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

Pada variable disposisi atau sikap pelaksana pada implementasi kebijakan Kepmenhan No,138 Tahun 2018 dapat diperoleh keterangan dari informan yang diwawancarai adalah seperti yang daat disampaikan oleh informan ke-1 adalah sebagai berikut:

“Pelaksana kebijakan berasal dari berbagai satuan di TNI AL, dalam hal tanggung jawab adminstrasi Lahan menjadi tanggung jawab Lantamal V surabaya, dalam Hal penggunaan latihan menjadi tanggung jawab Kolatmar / Puslatpurmar Grati, ada juga dari Kimal (Pemukiman TNI AL ) yang mengurus pemukim TNI AL di wilayah Grati serta ada juga dari Balur Jatim yang melaksanakan kegiatan Bektram di wilayah Grati.

disposisi dari para pelaksana tersebut menjalankan kegiatan sesuai dengan tupoksi masing masing satuan di rahlat Grati ini sesuai dengan jukker yang ada.” (wawancara, July 2019)

Keterangan di atas menunjukkan bahwa ada beberapa entitas TNI AL yang melakukan kegiatan di daerah latihan Grati Pasuruan, namun mereka fokus pada tupoksi masing-masing, perlu adanya keserasian yang dilakukan antara entitas TNI maupunn dengan entitas di luar TNI, baik pihak Pemda maupun entitas Kementrian/Lebaga yang terkait. Keterangan ini berdasarkan apa yang disampakan oleh informan ke-2, ke-3 dan ke-4, informasi tersebut adalah sebagai berikut:

Informan ke-2:

“Sikap dari pelaksana kebijakan Pemerintah pada Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan, di daerah latihan TNI AL Grati saat ini masih sangat membingungkan karena belum ada panduan dan petunjuk secara detail tentang siapa berbuat apa dan harus melakukan apa. Saat ini, pemerintah berusaha mewujudkan dan mengimplementasikan kebijakan terkait tata ruang yang sudah berlaku duluan, seperti berlakunya. Adapun kebijakan yang disusun, seharusnya Kemhan/TNI harus memadu serasikan secara harmonis antara Perda No. 12 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pasuruan dengan Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan. Hal yang menjadi peluang bagi Kemhan/TNI AL adalah, bahwa domain/Urusan/Kewenangan Pertahanan masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat”. (wawancara, July 2019)

Informan ke-3:

“Saat ini, pemerintah berusaha mewujudkan dan mengimplementasikan kebijakan terkait tata ruang yang berlaku. Adapun kebijakan yang disusun, seharusnya

menyesuaikan. Kewenangan kami terkait kawasan militer hanya sebatas mengalokasikan pola ruang.” (Wawancara, July 2019)

Informan ke-4:

“Pelaksanaan kebijakan di tingkat lapangan adalah Lantamal V sebagai Pembina asset dan Satker Pengguna ( User ) adalah Mako Kolatmar ,Puslatsus, Puslatpur 3 Grati, Lapangan Terbang R.E.B.O Cokro Adirojo dan Kimal Grati. Kondisi dilapangan masih belum berjalan dengan baik dikarenakan belum ada satuan pelaksana khusus dari Pembina asset untuk melaksanakan pengelolaan daerah latihan dari segi pengamanan aset maupun pengelolaan daerah latihan. Sehingga pengamanan asset masih belum terkoordinasi dengan baik dan pembangunan sarpras daerah latihan masih belum terintergrasi dengan baik. Saat ini satker di lapangan berinisiatif sendiri-sendiri untuk pengaman area masing-masing. Juga masih ada permasalahan belum adanya penetapan Masterplan daerah Latihan Grati dari Mabes TNI AL. Sehingga semua kegiatan masih belum terintergrasi dengan baik.” (Wawancara, July 2019)

Keterangan yang diberikan oleh informan yang diwawancarai menunjukkan bahwa sikap mereka mendukung implementasi kebijakan Kepmenhan No.138 tahun 2018 dengan masukan-masukan yang baik agar implementasi kebijakan ini dapat dilaksanakan dengan baik. Kecuali sikap Informan ke-3 yang seolah-olah tidak mau disalahkan atas keberadaan Perda Kabupaten Pasuruan tahun 2010 yang menetapkan daerah latihan Grati Pasuruan sebagai daerah Pemukiman, walaupun pada faktanya bahwa Kepmenhan No.138/2018 ini adalah kebijakan yang baru, namun tidak dapat dijadikan alasan, karena sejak tahun 1966 dari kronologi yang sudah disampaikan pada Bab sebelumnya kepemilikan lahan adalah sah oleh TNI AL. Seharusnya tanpa Kepmenhan inipun Pemda Pasuruan tidak dapat menetapkan area latihan Grati sebagai wilayah pemukiman.

Sikap informan ke-3 juga seolah-olah lepas tangan dengan menyatakan masalah Kepmenhan ini adalah sepenuhnya kewenangan pusat, tidak juga dapat dibenarkan karena dalam Undang-undang Pemerintah daerah tahun 2014 pun menyatakan, bahwa daerah berkewajiban mendukung kepentingan pertahanan. Berdasarkan hal ini peneliti memandang perlu Kementerian Pertahanan berkoordinasi kembali dengan Kementerian dalam negeri untuk dapatnya melakukan brain storming kembali ke jajaran pemerintah daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk menegaskan kembali. Bahwa keberadaan wilayah pertahanan yang dimaksud pada Kepmenhan ini adalah untuk kepentingan nasional, dan Pemerintah daerah wajib mendukung.

Sebagai dasar analisis pada variable disposisi terkait implementasi kebijakan Kepmenhan No.138/2018 tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan, berikut adalah hasil wawancara variable disposisi:

**Tabel 5.6. Matrik Hasil Wawancara Sikap/Disposisi Para Pelaksana**

Informan	4. Sikap/Disposisi
1	Pelaksana kebijakan berasal dari berbagai satuan di TNI AL, dalam hal tanggung jawab administrasi Lahan menjadi tanggung jawab Lantamal V

Informan	<b>4. Sikap/Disposisi</b>
	surabaya, dalam Hal penggunaan latihan menjadi tanggung jawab Kolatmar / Puslatpurmar Grati, ada juga dari Kimal (Pemukiman TNI AL ) yang mengurus pemukim TNI AL di wilayah Grati serta ada juga dari Balur Jatim yang melaksanakan kegiatan Bektram di wilayah Grati. disposisi dari para pelaksana tersebut menjalankan kegiatan sesuai dengan tupoksi masing masing satuan di rahlat Grati ini sesuai dengan jukker yang ada.
2	Sikap dari pelaksana kebijakan Pemerintah pada Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan, di daerah latihan TNI AL Grati saat ini masih sangat membingungkan karena belum ada panduan dan petunjuk secara detail tentang <u>siapa berbuat apa dan harus melakukan apa</u> . Saat ini, pemerintah berusaha mewujudkan dan mengimplementasikan kebijakan terkait tata ruang yang sudah berlaku duluan, seperti berlakunya. Adapun kebijakan yang disusun, seharusnya Kemhan/TNI harus memadu serasikan secara harmonis antara Perda No. 12 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pasuruan dengan Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan. Hal yang menjadi peluang bagi Kemhan/TNI AL adalah, bahwa domain/Urusan/Kewenangan Pertahanan masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
3	Saat ini, pemerintah berusaha mewujudkan dan mengimplementasikan kebijakan terkait tata ruang yang berlaku. Adapun kebijakan yang disusun, seharusnya menyesuaikan. Kewenangan kami terkait kawasan militer hanya sebatas mengalokasikan pola ruang.
4	Pelaksanaan kebijakan di tingkat lapangan adalah Lantamal V sebagai Pembina asset dan Satker Pengguna ( User ) adalah Mako Kolatmar ,Puslatsus, Puslatpur 3 Grati, Lapangan Terbang R.E.B.O Cokro Adirojo dan Kimal Grati. Kondisi dilapangan masih belum berjalan dengan baik dikarenakan belum ada satuan pelaksana khusus dari Pembina asset untuk melaksanakan pengelolaan daerah latihan dari segi pengamanan aset maupun pengelolaan daerah latihan. Sehingga pengamanan asset masih belum terkoordinasi dengan baik dan pembangunan sarpras daerah latihan masih belum terintergrasi dengan baik. Saat ini satker di lapangan berinisiatif sendiri-sendiri untuk pengaman area masing-masing. Juga masih ada permasalahan belum adanya penetapan Masterplan daerah Latihan Grati dari Mabes TNI AL. Sehingga semua kegiatan masih belum terintergrasi dengan baik.

Sumber: Pengolahan data peneliti, 2019

#### **5.5. Komunikasi Antar Organisasi Pelaksana**

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Metter, apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu

(Implementators). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*Consistency dan uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik, semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, begitu pula sebaliknya.

Keterangan yang diberikan oleh informan yang diwawancarai secara signifikan diberikan oleh 3 informan dari 4 informan yang diwawancarai. Adapun informan ke-1 memberikan jawaban yang berbeda karena menginterpretasikan pertanyaan sebagai komunikasi internal antara pihak TNI AL. Keterangan signifikan yang diberikan oleh informan ke-2, ke-3 dan ke-4 adalah sebagai berikut:

Informan ke-2:

Faktor komunikasi menjadi kendala dalam upaya mensinkronkan kepentingan pembangunan daerah yang menjadi amanat undang-undang otonomi dan pemerintahan dengan kepentingan pertahanan. Keterbatasan dalam pemahaman substansi serta perbedaan dalam menerjemahkan aturan dan peraturan disebabkan oleh karena minimnya sosialisasi dan kemampuan SDM Kemhan/TNI terhadap pemahaman akan substansi dari Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, sehingga mengalami kendala untuk menyampaikan maksud dan kepentingan apa saja yang harus diakomodir oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pasuruan. Untuk kepentingan komunikasi ini sebaiknya Kemhan/TNI AL yang harus turun langsung mewakili pemerintah Pusat untuk melakukan sosialisasi dan penjelasan kepada pemerintah Daerah, mengingat urusan Pertahanan masih domain Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah hanya memiliki wewenang terkait alokasi ruang pertahanan, sehingga informasi yang dapat disampaikan hanya sebatas alokasi ruang saja untuk kegiatan pertahanan TNI-AL yang direncanakan di Kabupaten Pasuruan Provinsi Jawa Timur, namun untuk detail kebutuhan ruangnya belum pernah ada komunikasi. (wawancara, July 2019)

Informan ke-3:

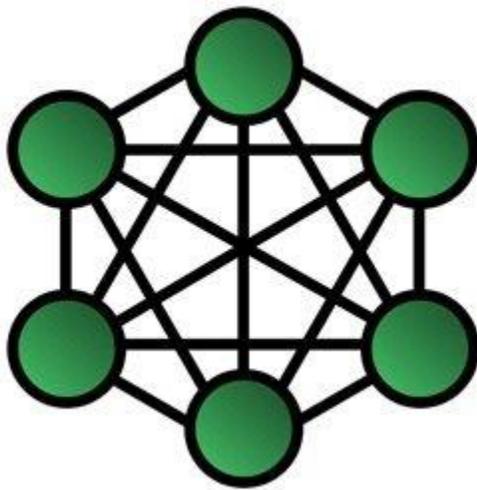
Kegiatan wawancara yang dilakukan ini merupakan salah satu bentuk komunikasi yang baik terkait sosialisasi Kepmenhan No. 138 tahun 2018, namun kami selaku pemerintah daerah hanya memiliki wewenang terkait alokasi ruang pertahanan, sehingga informasi yang dapat kami sampaikan sebatas alokasi ruang untuk kegiatan pertahanan TNI-AL yang direncanakan di Kabupaten Pasuruan Provinsi Jawa Timur. (Wawancara, July 2019)

Informan ke-4

Kemenhan sebaiknya segera melaksanakan sosialisasi terhadap Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 melalui perwakilan-perwakilan Kemenhan di Provinsi. Saat ini di kabupaten maupun di kotamadya di lingkungan Provinsi Jawa Timur sedang dilaksanakan revisi mengenai Tata Ruang, sehingga momentum ini bisa dimanfaatkan secara maksimal untuk merevisi tata ruang pertahanan di daerah. Dan

diharapkan dengan komunikasi yang intens tercipta sinkronisasi antara kepentingan security dan prosperity. (Wawancara, July 2019)

Keterangan yang signifikan dari informan ke-2, ke-3 dan ke-4 menunjukkan bahwa pada implementasi Kepmenhan No.138 ini memang terdapat permasalahan komunikasi antara entitas yang berkepentingan terkait penataan ruang. Hasil observasi peneliti, masalah komunikasi ini dimungkinkan karena masing-masing entitas memiliki kepentingan masing-masing. Namun dari beberapa hal terkait kepentingan, observasi peneliti juga melihat permasalahan komunikasi ini juga terkait dengan jejaring yang digunakan masih cukup rumit. Peneliti dapat menggambarkan jejaring tersebut seperti yang ada di bawah ini.



Sumber: Pengolahan Data Peneliti, 2019

**Gambar 5.1. Jaring Komunikasi Saat Ini dalam Penataan Ruang**

Gambar di atas adalah hasil observasi peneliti tentang jaring komunikasi yang digunakan untuk kepentingan penataan ruang, bisa dilihat pada gambar tersebut bahwa masing-masing entitas yang berkepentingan melakukan koordinasi yang panjang dan masing—masing entitas dapat mengeluarkan kebijakannya sendiri-sendiri, hal inilah yang menyulitkan komunikasi implementasi kebijakan Kepmenhan No.138/2018.

Penggunaan jaring komunikasi dengan topologi Mesh Network ini memang menyulitkan komunikasi dapat menemukan satu keputusan yang tidak saling tumpang tindih. Sehingga informasi yang diberikan oleh informan ke-2, ke-3 dan ke-4 sangat signifikan, bahwa masih banyak hal yang harus dilakukan untuk memecahkan masalah komunikasi ini. Bahwa sosialisasi diperlukan memang dibutuhkan, namun selama jejaring kerja entitas penataan ruang masih seperti ini, dan masing-masing entitas memiliki kewenangan sendiri-sendiri untuk mengeluarkan kebijakannya masing-masing, maka kasus seperti yang terjadi di lahan area latihan Grati Pasuruan, tidak akan pernah menemui solusi akhir.

Sebagai dasar analisis peneliti dalam menganalisis implementasi kebijakan Kepmenhan No.138/2018 tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan adalah hasil wawancara terhadap informan seperti pada matrik di bawah ini:

**Tabel 5.7. Matrik Hasil Wawancara Komunikasi**

Informan	5. Komunikasi
1	Komunikasi berjalan dengan baik dengan lisan ataupun tertulis.

Informan	5. Komunikasi
2	<p>Faktor komunikasi menjadi kendala dalam upaya mensinkronkan kepentingan pembangunan daerah yang menjadi amanat undang-undang otonomi dan pemerintahan dengan kepentingan pertahanan. Keterbatasan dalam pemahaman substansi serta perbedaan dalam menerjemahkan aturan dan peraturan disebabkan oleh karena minimnya sosialisasi dan kemampuan SDM Kemhan/TNI terhadap pemahaman akan substansi dari Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, sehingga mengalami kendala untuk menyampaikan maksud dan kepentingan apa saja yang harus diakomodir oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pasuruan. Untuk kepentingan komunikasi ini sebaiknya Kemhan/TNI AL yang harus turun langsung mewakili pemerintah Pusat untuk melakukan sosialisasi dan penjelasan kepada pemerintah Daerah, mengingat urusan Pertahanan masih domain Pemerintah Pusat. pemerintah daerah hanya memiliki wewenang terkait alokasi ruang pertahanan, sehingga informasi yang dapat disampaikan hanya sebatas alokasi ruang saja untuk kegiatan pertahanan TNI-AL yang direncanakan di Kabupaten Pasuruan Provinsi Jawa Timur, namun untuk detail kebutuhan ruangnya belum pernah ada komunikasi.</p>
3	<p>Kegiatan wawancara yang dilakukan ini merupakan salah satu bentuk komunikasi yang baik terkait sosialisasi Kepmenhan No. 138 tahun 2018, namun kami selaku pemerintah daerah hanya memiliki wewenang terkait alokasi ruang pertahanan, sehingga informasi yang dapat kami sampaikan sebatas alokasi ruang untuk kegiatan pertahanan TNI-AL yang direncanakan di Kabupaten Pasuruan Provinsi Jawa Timur.</p>
4	<p>Kemenhan sebaiknya segera melaksanakan sosialisasi terhadap Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018 melalui perwakilan-perwakilan Kemenhan di Provinsi . Saat ini di kabupaten maupun di kotamadya di lingkungan Provinsi Jawa Timur sedang dilaksanakan revisi mengenai Tata Ruang, sehingga momentum ini bisa dimanfaatkan secara maksimal untuk merevisi tata ruang pertahanan di daerah. Dan diharapkan dengan komunikasi yang intens tercipta sinkronisasi antara kepentingan security dan prosperity.</p>

Sumber: Pengolahan Data Peneliti, 2019.

### 5.6. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga di perhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan Publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan Publik yang telah ditetapkan. Lingkungan ekonomi, social dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal. Van Metter dan Van Horn juga mengajukan hipotesis bahwa

lingkungan ekonomi, social dan politik dari yuridiksi atau organisasi pelaksana akan mempengaruhi karakter badan pelaksana, kecenderungan para pelaksana dan pencapaian itu sendiri. Kondisi lingkungan dapat mempunyai pengaruh yang penting pada keinginan dan kemampuan yuridiksi atau organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalitas dan keahlian yang ada dalam badan administrasi maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki. Kondisi lingkungan mungkin menyebabkan para pelaksana suatu kebijakan itu tanpa mengubah pilihan pribadi mereka tentang kebijakan itu. Akhirnya faktor-faktor lingkungan ini dipandang mempunyai pengaruh langsung pada pemberian pelayanan publik. Kondisi lingkungan mungkin memperbesar atau membatasi pencapaian, sekalipun kecenderungan para pelaksana dan kekuatan lain dalam model ini juga mempunyai pengaruh terhadap implementasi.

Satu hal yang terlihat menonjol pada gambar model implementasi menurut Van Meter dan Van Horn, yaitu model ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan akan menuju “kinerja”.

Secara garis besar dapat dipahami bahwa model proses implementasi kebijakan ini mengarahkan perhatian kepada enam kelompok variabel yang mempengaruhi pemberian pelayanan publik yakni menunjukkan relevansi Standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik organisasi pelaksana dan sikap para pelaksana untuk melaksanakan keputusan kebijakan. Dengan kata lain model yang dikembangkan Van Metter dan Van Horn memberikan hasil berupa penjelasan dan analisa atas pencapaian atau kegagalan program. Menurut Rue dan Byars seperti dikutip Yudoyono (2003:158), tingkat pemcaipaan hasil atau disebut juga kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Sedangkan kinerja organisasi dapat berupa ukuran kuantitatif maupun kualitatif untuk dapat menggambarkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan organisasi baik pada tahap perencanaan, tahap pelaksanaan sampai dengan setelah kegiatan selesai (Muljadi, 2006:111). Bagi para analis kebijakan, model ini dapat mengarahkan fokus utama dari pengukuran dampak kebijakan Publik menuju kepada penjelasan atas hasil-hasil yang diamati. Sedangkan bagi pembentuk kebijakan, model ini dapat menyadarkan mereka terhadap variabel-variabel yang ditata ulang untuk memperbaiki kinerja pelayanan Publik (Winaro, 2007:173).

Pada variable lingkungan ekonomi, sosial dan Politik pada kaitannya terhadap implementasi Kebijakan Keppmenhan No.138 2018, berikut adalah hasi wawancara dari informan ke-1. Ke-2, ke-3 dan ke-4, dapat di lihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 5.8. Matrik Hasil Wawancara Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik**

Informan	6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik
1	Banyak sekali pengaruh faktor lingkungan ekonomi sospel di rahlat TNI AL Grati. Kondisi Rahlat Grati saat ini telah banyak dihuni oleh penduduk secara sepihak, mendirikan perkampungan dilahan TNI AL tanpa izin , upaya dari pimpinan pusat masih belum dapat mengatasi hal tersebut sehingga berdampak terhadap kehidupan ekonomi dan sospel. Tingkat Ekonomi masyarakat yang ada di rahlat Grati tumbuh dari sektor

Informan	<b>6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik</b>
	<p>perikanan, peternakan dan pertanian. Penduduk pesisir berprofesi sebagai nelayan ikan dan rajungan, sementara yang lain beternak sapi dan kambing. Tingkat kesejahteraan pun beragam, terlihat dari properti yang dimiliki.</p> <p>Secara politik, kebijakan petahanan di rahlat TNI AL Grati sepertinya kurang sejalan dengan pemerintah kabupaten Pasuruan. Hal ini terbukti dengan berdirinya 10 pemerintahan desa yang ada di dalam rahlat Grati. Aliran bantuan desa dan listrik pun dialirkan sampai ke desa-desa tersebut. Hal ini bertentangan dengan kondisi ideal sebuah daerah latihan yang seharusnya bebas dari pemukiman penduduk karena membahayakan keselamatan penduduk itu sendiri dan mengganggu jalannya pelaksanaan latihan.</p> <p>Secara sosial, masyarakat terbagi antara yang sadar kalau mereka tinggal di lahan TNI AL dan yang merasa memiliki lahan tersebut karena faktor turun temurun tinggal di Grati. Kondisi sumber daya manusia yang relatif kurang dari segi pendidikan membuat masyarakat mudah diprovokasi terkait kepemilikan lahan.</p>
2	<p>kegiatan disekitar daerah latihan militer memiliki barrier yang tujuannya menjaga kondusivitas kegiatan latihan militer maupun aktivitas masyarakat sekitar. pengaruh faktor lingkungan ekonomi sosial politik di daerah latihan Kemhan/TNI AL Grati, sangat dipengaruhi oleh etnik tertentu yang mayoritas di Grati. Kondisi Rahlat Grati saat ini telah banyak dihuni oleh penduduk secara sepihak oleh penduduk yang tidak berhak dengan mendirikan bangunan-bangunan permanen maupun semi permanen dilahan Kemhan/TNI AL tanpa izin, bahkan sarana prasarana umum dan sarana social telah disiapkan oleh pemerintah Kabupaten Pasuruan melalui pembangunan jalan, pasar, sarana ibadah dan makam. Hal ini berdampak terhadap semakin kompleksnya permasalahan daerah latihan Grati yang berpotensi menimbulkan gejolak sosial yang akan berdampak pada politik nasional. Langkah-langkah dari pimpinan pusat masih belum dapat mengatasi hal tersebut sehingga berdampak terhadap berlarutnya permasalahan ini.</p> <p>Tingkat Ekonomi masyarakat yang ada di rahlat Grati tumbuh dari sektor perikanan, peternakan dan pertanian. Penduduk pesisir berprofesi sebagai nelayan ikan dan rajungan, sementara yang lain beternak sapi dan kambing. Tingkat kesejahteraan pun beragam, terlihat dari properti yang dimiliki.</p> <p>Secara politik, kebijakan petahanan di rahlat Kemhan/TNI AL Grati sepertinya kurang sejalan dengan pemerintah Kabupaten Pasuruan. Hal ini terbukti dengan berdirinya 10 pemerintahan desa yang ada di dalam rahlat Grati. Aliran bantuan desa dan listrik pun dialirkan sampai ke desa-desa tersebut. Hal ini bertentangan dengan kondisi ideal sebuah daerah latihan yang seharusnya bebas dari pemukiman penduduk karena membahayakan keselamatan penduduk itu sendiri dan mengganggu jalannya pelaksanaan latihan.</p>

Informan	<b>6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik</b>
	<p>Secara sosial, masyarakat terbagi antara yang sadar kalau mereka tinggal di lahan TNI AL dan yang merasa memiliki lahan tersebut karena faktor turun temurun tinggal di Grati. Kondisi sumber daya manusia yang relatif kurang dari segi pendidikan membuat masyarakat mudah diprovokasi terkait kepemilikan lahan.</p>
3	<p>Pada Kepmenhan No. 138 tahun 2018 tidak menyebutkan lokasi spesifik wilayah pertahanan yang terdapat di Grati, sehingga kami hanya mampu menjawab terkait kebijakan kami yang mengatur alokasi ruang wilayah pertahanan yang terdapat di Pasuruan, yakni di wilayah Kecamatan Lekok. Adapun factor sosial yang dapat menjadi focus ialah keamanan, yang mana harapan kami adanya masyarakat ataupun kegiatan disekitar daerah latihan militer memiliki barrier yang tujuannya menjaga kondusivitas kegiatan latihan militer maupun aktivitas masyarakat sekitar.</p>
4	<p>Kondisi aktual Rahlat Grati saat ini telah banyak di huni oleh penduduk yang tidak berhak dan tanpa ijin dari TNI AL, dengan dislokasi penyebaran yang tidak merata. Para penduduk ini mayoritas adalah Etnis Madura dan merupakan korban kerusuan Sampit. Mereka membangun bangunan baik permanen maupun semi permanen yang meliputi 10 desa dari dua kecamatan yaitu kecamatan Lekok dan Nguling. Masalah ini menjadi semakin kompleks dengan adanya dana desa dari pemerintah sehingga pembangunan sarana dan prasarana meningkat. Lantamal V sudah mulai melaksanakan program relokasi dengan adanya pembangunan tahap pertama perumahan relokasi sebanyak 100 unit rumah type 36.</p> <p>Perekonomian masyarakat pemukim di Grati mengandalkan dari sektor perikanan, peternakan dan pertanian. Mata pencarian penduduk ini terutama perikanan didapat dari profesi nelayan ikan dan rajungan. Sektor peternakan berupa pemeliharaan sapi perah maupun penggemukan sapi. Sektor pertanian dengan tanaman jagung maupun tanaman keras lainnya. Tingkat kesejahteraan rata-rata kelas menengah kebawah.</p> <p>Secara politik masyarakat Grati adalah vote getter (lambung suara) yang signifikan, hal ini menjadi faktor yang merugikan TNI AL karena para wakil rakyat dan Kepala Daerah secara tidak langsung memihak penduduk terutama pada saat ada pemilihan umum baik untuk memilih Kepala daerah maupun anggota dewan.</p> <p>Secara social sebenarnya masyarakat sebagian besar menyadari bahwa wilayah yang mereka tempati adalah milik TNI AL, akan tetapi ada beberapa oknum LSM ataupun masyarakat yang memprovokasi mereka untuk meminta lahan tersebut.</p> <p>Sehingga data diatas kami berpendapat bahwa Implementasi Kepmenhan no KEP/138/M/II/2018 akan menimbulkan gesekan/konflik dengan masyarakat. Sehingga di perlukan suatu strategi yang baik untuk</p>

Informan	<b>6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik</b>
	penyelesaian masalah penduduk rahlat Grati , dan ini harus melibatkan semua stakeholder, baik dari Pemerintah Pusat , TNI AL , Pemerintah Daerah dan masyarakat.

Sumber: Pengolahan Data Peneliti, 2019.

Melihat dari matrik di atas, informan ke-1 menyoroti kondisi level pendidikan masyarakat di daerah Grati yang memiliki pendidikan rerata rendah, hal ini mempengaruhi tingkat kesadaran hukum mereka sehingga pendudukan area latihan Grati sangat erat juga pada tingkat pemahaman masyarakat dengan tingkat pendidikan yang rendah, hal tersebut selaras dengan data dari BPS Kabupaten Pasuruan yang menunjukkan data dari tahun 2010-2017 terkait tingkat pendidikan masyarakat Kabupaten Pasuruan secara umum seperti ditunjukkan pada tabel di bawah ini:

**Tabel 5.9. IPM Kabupaten Pasuruan 2010-2017**

IPM	Indeks Pembangunan Manusia (Persen)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Indeks Kesehatan	0.76	0.76	0.77	0.77	0.77	0.77	0.77	0.77
Indeks Pendidikan	0.48	0.49	0.50	0.53	0.54	0.54	0.55	0.56
Indeks Daya Beli	0.61	0.62	0.64	0.64	0.64	0.66	0.68	0.69
IPM	60.79	61.43	62.31	63.74	64.35	65.04	65.71	66.69

Sumber: BPS Kabupaten Pasuruan, 2019

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada indeks kesejahteraan masyarakat Kabupaten Pasuruan menunjukkan pada variable indeks pendidikan daei tahun 2010 sampai 2017, menunjukka angka 0.48 dan data terakhir tahun 2017 pada indeks 0.56. angka tersebut menunjukkan rendahnya tingkat pendidikan di wilayah Kabupaten Pasuruan. Selain pengaruh angka indeks pendidikan yang rendah juga dipengaruhi oleh kondisi sosial dimana tingkat kesejahteraan masyarakat yang relatif rendah terutama pada perekonomian masyarakat, yang umumnya hidup dari nelayan, hasil tani dan berternak, berdampak juga pada sebagian memahami hukum dan sebagian lagi tidak. Seperti keterangan yang diberikan oleh informan ke-2 yang mengatakan:

“kegiatan disekitar daerah latihan militer memiliki barrier yang tujuannya menjaga kondusivitas kegiatan latihan militer maupun aktivitas masyarakat sekitar. pengaruh faktor lingkungan ekonomi sosial politik di daerah latihan Kemhan/TNI AL Grati, sangat dipengaruhi oleh etnik tertentu yang mayoritas di Grati. Kondisi Rahlat Grati saat ini telah banyak dihuni oleh penduduk secara sepihak oleh penduduk yang tidak berhak dengan mendirikan bangunan-bangunan permanen maupun semi permanen dilahan Kemhan/TNI AL tanpa izin, bahkan sarana prasarana umum dan sarana social telah disiapkan oleh pemerintah Kabupaten Pasuruan melalui pembangunan jalan, pasar, sarana ibadah dan makam. Hal ini berdampak terhadap semakin kompleksnya permasalahan daerah latihan Grati yang berpotensi menimbulkan gejala sosial yang akan berdampak pada politik nasional. Langkah-langkah dari

pimpinan pusat masih belum dapat mengatasi hal tersebut sehingga berdampak terhadap berlarutnya permasalahan ini.

Tingkat Ekonomi masyarakat yang ada di rahlat Grati tumbuh dari sektor perikanan, peternakan dan pertanian. Penduduk pesisir berprofesi sebagai nelayan ikan dan rajungan, sementara yang lain beternak sapi dan kambing. Tingkat kesejahteraan pun beragam, terlihat dari properti yang dimiliki.

Secara politik, kebijakan petahanan di rahlat Kemhan/TNI AL Grati sepertinya kurang sejalan dengan pemerintah Kabupaten Pasuruan. Hal ini terbukti dengan berdirinya 10 pemerintahan desa yang ada di dalam rahlat Grati. Aliran bantuan desa dan listrik pun dialirkan sampai ke desa-desa tersebut. Hal ini bertentangan dengan kondisi ideal sebuah daerah latihan yang seharusnya bebas dari pemukiman penduduk karena membahayakan keselamatan penduduk itu sendiri dan mengganggu jalannya pelaksanaan latihan.

Secara sosial, masyarakat terbagi antara yang sadar kalau mereka tinggal di lahan TNI AL dan yang merasa memiliki lahan tersebut karena faktor turun temurun tinggal di Grati. Kondisi sumber daya manusia yang relatif kurang dari segi pendidikan membuat masyarakat mudah diprovokasi terkait kepemilikan lahan.” (Wawancara, July 2019)

Keterangan yang diberikan oleh informan ke-1 dan ke-2 signifikan dengan data yang diberikan oleh BPS Kabupaten Pasuruan dari tahun 2010 sampai 2017. Hal ini sangat berpengaruh terhadap implementasi Kepmenhan No.138/2018, dimana tingkat kepatuhan hukum masyarakat yang menduduki lahan area latihan Grati, memiliki kesadaran hukum rendah, sehingga melakukan kegiatan ilegal dengan menempati area latihan Grati untuk bermukim. Selain masalah tingkat kesejahteraan yang rendah, variable lain yang juga mempengaruhi implementasi Kepmenhan No.138 ini adalah sistem perpolitikan yang ada saat ini yang berjalan tidak sehat.

Sistem perpolitikan yang tidak sehat ini, relatif menghalalkan segala cara untuk mendapatkan perolehan suara dari masyarakat. Pada permasalahan di Grati terhadap penduduk yang menempati secara ilegal lahan area latihan Grati, didukung oleh oknum-oknum partai politik demi mendapatkan perolehan suaranya dalam ajang pemilihan kepala daerah maupun ajang pemilihan anggota legislatif, keterangan ini selaras dengan keterangan yang diberikan oleh informan ke-4 yang mengatakan:

Kondisi aktual Rahlat Grati saat ini telah banyak di huni oleh penduduk yang tidak berhak dan tanpa ijin dari TNI AL, dengan dislokasi penyebaran yang tidak merata. Para penduduk ini mayoritas adalah Etnis Madura dan merupakan korban kerusuan Sampit. Mereka membangun bangunan baik permanen maupun semi permanen yang meliputi 10 desa dari dua kecamatan yaitu kecamatan Lekok dan Nguling. Masalah ini menjadi semakin kompleks dengan adanya dana desa dari pemerintah sehingga pembangunan sarana dan prasarana meningkat. Lantamal V sudah mulai melaksanakan program relokasi dengan adanya pembangunan tahap pertama perumahan relokasi sebanyak 100 unit rumah type 36.

Perekonomian masyarakat pemukim di Grati mengandalkan dari sektor perikanan, peternakan dan pertanian. Mata pencarian penduduk ini terutama perikanan didapat dari profesi nelayan ikan dan rajungan. Sektor peternakan berupa pemeliharaan sapi

perah maupun penggemukan sapi. Sektor pertanian dengan tanaman jagung maupun tanaman keras lainnya. Tingkat kesejahteraan rata-rata kelas menengah kebawah. Secara politik masyarakat grati adalah vote getter ( lumbung suara ) yang signifikan, hal ini menjadi factor yang merugikan TNI AL karena para wakil rakyat dan Kepala Daerah secara tidak langsung memihak penduduk terutama pada saat ada pemilihan umum baik untuk memilih Kepala daerah maupun anggota dewan. Secara social sebenarnya masyarakat sebagian besar menyadari bahwa wilayah yang mereka tempati adalah milik TNI AL , akan tetapi ada beberapa oknum LSM ataupun masyarakat yang memprovokasi mereka untuk meminta lahan tersebut. Sehingga data diatas kami berpendapat bahwa Implementasi Kepmenhan no KEP/138/M/II/2018 akan menimbulkan gesekan/konflik dengan masyarakat . Sehingga di perlukan suatu strategi yang baik untuk penyelesaian masalah penduduk rahlat Grati , dan ini harus melibatkan semua stakeholder, baik dari Pemerintah Pusat , TNI AL , Pemerintah Daerah dan masyarakat.” (Wawancara, July 2019).

Kondisi lingkungan politik sangat kuat dalam pengaruhnya kepada implementasi Kepmenhan No. 138/2018 tentang Wilayah Perbatasan dan Rencana Wilayah Pertahanan, implementasi tidak dapat berjalan optimal karena sebagian area latihan Grati tidak bisa ditetapkan untuk digunakan pada kepentingan pertahanan negara, yaitu terkait ketersediaan daerah latihan. Pengaruh politik ini juga terlihat pada pendapat informan ke-3, yang selalu menyoroti kelemahan dari Kepmenhan No.138/2018 ini. Variable lingkungan sosial, ekonomi dan politik ini sangat tampak pada keterangan informan ke -3 dengan keterangannya sebagai berikut:

“Pada Kepmenhan No. 138 tahun 2018 tidak menyebutkan lokasi spesifik wilayah pertahanan yang terdapat di Grati, sehingga kami hanya mampu menjawab terkait kebijakan kami yang mengatur alokasi ruang wilayah pertahanan yang terdapat di Pasuruan, yakni di wilayah Kecamatan Lekok. Adapun factor sosial yang dapat menjadi focus ialah keamanan, yang mana harapan kami adanya masyarakat ataupun kegiatan disekitar daerah latihan militer memiliki barrier yang tujuannya menjaga kondusivitas kegiatan latihan militer maupun aktivitas masyarakat sekitar.” (wawancara, July 2019)

Pendapat informan ke-3, menunjukkan pemahaman yang kurang terhadap hukum dan sistem administrasi publik, semata-mata hanya melihat kebijakan kepmenhan No.138/2018 ini sebagai kebijakan tunggal. Bahwasanya kebijakan Kepmenhan ini tidak berdiri sendiri, beberapa regulasi menyertai kebijakan Kepmenhan No.138/2018 ini sehingga tidak bisa hanya melihat isi atau konteks dalam kebijakan Kepmenhan ini. Yang paling krusial dalam pendapat informan ke-3 ini, mengenyampingkan fakta hukum bahwa secara sah kepemilikan lahan di area latihan Grati adalah kepemilikan oleh TNI AL. Terkait bahwa dalam kepmenhan ini belum menyebutkan secara rinci wilayah yang dimaksud. Karena kebijakan berupa Rencana Detail Wilayah Pertahanan memang belum keluar.

Kebijakan lainnya yang seharusnya dipegang oleh Pemerintah Kabupaten Pasuruan adalah Undang-undang tentang pemerintah daerah yang di dalamnya menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah wajib hukumnya mendukung kepentingan Pertahanan Negara, sehingga

atas penjelasan kepastian hukum dan kebijakan tentang pemerintah daerah, penerbitan Perda Kabupaten Pasuruan terkait penerbitan RTRW Kabupaten Pasuruan 2010 seharusnya direvisi, disesuaikan dengan regulasi yang ada dan masih berlaku.