

BAB VII
TEMUAN MODEL PENATAAN WILAYAH PERTAHANAN
DAN RENCANA WILAYAH PERTAHANAN

7.1. Model Penataan Ruang Saat Ini.

Kondisi Penataan Wilayah Pertahanan Saat Ini. Berdasarkan hasil penelitian lapangan yang telah dilaksanakan di Direktorat Wilayah Pertahanan, Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan pada Kementerian Pertahanan Republik Indonesia dapat disimpulkan berdasarkan Nota Dinas Direktorat Wilayah Pertahanan Nomor: B/ND/33/VI/2017/TR tanggal 21 Juni 2017 dengan menunjuk Surat Komando Sesko TNI Nomor : B/861-12/10/14/sesko, tanggal 15 Juni 2017 tentang permohonan izin penelitian lapangan bahwa penataan wilayah pertahanan adalah sebagai berikut :

1. a. Penataan Wilayah Pertahanan adalah penetapan Wilayah Pertahanan berdasarkan suatu proses perencanaan Wilayah Pertahanan, pemanfaatan Wilayah Pertahanan, dan pengendalian pemanfaatan Wilayah Pertahanan (Pasal 1 Angka 4 PP Nomor 68 Tahun 2014 tentang Penataan Wilayah Pertahanan), sedangkan wilayah pertahanan itu sendiri terdiri atas pangkalan militer atau 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, sampai saat ini baru 3 wilayah pertahanan dari 8 wilayah pertahanan yang dapat diakomodir dalam setiap pembahasan rancangan peraturan pemamfaatan ruang Wilayah (Raperda RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota.Raperpres Kawasan Strategis Negara) sesuai lampiran II PP Nomor 68 Tahun 2014, 5 wilayah pertahanan lainnya belum dapat diakomodir, belum ada peraturan yang menentukan secara riil jenis/Lokasi/Posisi dari 5 wilayah pertahanan tersebut. Proses penyusunan Rencana Wilayah Pertahanan (RWP) telah dilaksanakan secara inten mulai tahun 2015 sejak PP Nomor 68 tahun 2014 disyahkan, sedangkan untuk Rencana Rinci Wilayah Pertahanan (RRWP) yang disusun oleh Kepala Staf Angkatan masing masing telah di buat dan dikirimkan ke masing masing Angkatan pedoman penyusunan Rencana Rinci Wilayah Pertahanan.
2. Upaya upaya Penataan wilayah pertahanan.
 - a. Melaksanakan Rapat Koordinasi ke setiap Prouinsi dalam rangka Sosialisasi PP Nomor 68 tahun 2014 dan pendataan permasalahan permasalahan pemamfaatan ruang.
 - b. Melakukan koordinasi dengan pemerintah daérah dalam rangka sinkronisasi wilayah pertahanan dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW) Provinsi,Kabupaten/Kota.
 - c. Ikut terlibat memberikan masukan dalam setiap pembahasan Raperda RTRW Provinsi,Kabupaten/Kota dan Nasional.
 - d. Menyusun peraturan peraturan menteri untuk mengatur pemamfaatan ruang kawasan pertahanan (Keputusan Menteri tentang Daerah Prioritas Pertahanan di Perbatasan Kalimantan/Dalam Proses).

3. Sinergitas Penataan Wilayah pertahanan dengan rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi, Kabupaten/Kota, Nasional menciptakan pembangunan infrastruktur daerah mengarah kepada efektifitas pertahanan kewilayahan. taktik tempur dan pergerakan ranpur sesuai strategi perang memerlukan rencana pembangunan infrastuktur khusus yang memerlukan biaya tinggi, sehingga sinergi penataan wilayah pertahanan dengan rencana struktur ruang dan pola ruang Provinsi, Kabupaten/Kota, Nasional merupakan persiapan sistem pertahanan semesta secara dini. Indikasi dipahaminya peraturan Tata Ruang khususnya Penataan Wilayah pertahanan adalah kepatuhan jajaran Satuan TNI terhadap peraturan Tata Ruang, sampai saat ini masih ada pelanggaran pemamfaatan ruang oleh TNI/sipil, Pemahaman terhadap penataan wilayah pertahanan masih mencampur adukan antara pemamfaatan ruang (Wilayah Pertahanan Statis) dengan strategi perang (Wilayah Pertahanan Dinamis).
4. Peran Pemerintah Daerah Daiaim implementasi PP Nomor 68 Tahun 2014, mengakomodir wilayah pertahanan di daerah kedalam peraturan daerah dan memberikan peluang untuk rencana wilayah pertahanan kedepan dengan menyiapkan lahan sesuai peruntukan kawasan pertahanan. Konflik Daerah Latihan bukan merupakan permasalahan Tata Ruang lebih kepada permasalahan pertanahan (Penyerobotan Lahan.alih fungsi) dan penyelesaian telah diatur dalam Hukum Perdata.sedangkan dalam hal Pemanfaatan Wilayah pertahanan diatur dalam PP Nomor 68 Tahun 2014 dengan melakukan Pemantauan, pengawasan dan penertiban oleh Aparatur Pemerintah dan atau pemerintah daerah bersama TNI.
5. Wilayah Pertahanan diakomodir dalam Raperda RTRW Daerah dalam pasal Tujuan, Kebijakan dan strategi Penataan Ruang Wilayah Provinsi,Kabupaten/Kota, dan secara riil wilayah pertahanan berupa pangkalan militer atau kesatrian, daerah latihan militer, instalasi militer diakomodir dalam Bab Pola Ruang sedang peraturan zonasi mengatur pemamfaatan ruang sekitarnya, fungsi pemamfaatan ruang yang mendukung/diperbolehkan atau pelarangan, Kalau Kawasan Strategis yang dimaksud adalah wilayah pertahanan dinamis peraturan Pemerintah daerah belum mengakomodir. Penjabaran dari PP Nomor 68 tahun 2014 akan sangat mendetail setelah Rencana Rinci Wilayah Pertahanan (RRWP) selesai drsusun oleh Kepala Staf angkatan Masing masing, RRWP merupakan alat operasionalisasi RWP dan sebagai dasar untuk mengembangkan sarana dan prasarana pertahanan (Pasal 17 PP Nomor 68 Tahun 2014).

Penataan Wilayah Pertahanan pada hakikatnya merupakan gelar kekuatan satuan TNI, kesadaran sinergitas penataan wilayah pertahanan dengan Rencana tata ruang Wilayah Provinsi.Kabupaten/Kota.Nasional akan mempercepat dan mewujudkan sistem pertahanan semesta secara bertahap.Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2014 tentang Penataan Wilayah Pertahanan Negara telah ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 19 Agustus 2014 lalu. Dalam peraturan itu berisi 1.033 lokasi yang ditetapkan sebagai wilayah pertahanan negara. Peraturan tersebut dibuat untuk melaksanakan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan (Lembar Negara RI No. 4169) dan Pasal 17 ayat (7) UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara RI No.4725). 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 (PP No. 68/2014 Pasal 3 ayat 1). 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.

Ketentuan tersebut memberikan hak penguasaan kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Kalimat tersebut mengandung makna, negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan rakyat yang dikehendaki.

Untuk dapat mewujudkan tujuan negara tersebut, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berarti negara harus dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuan tadi dengan suatu perencanaan yang cermat dan terarah. Artinya, kegiatan penataan ruang berkaitan juga dengan perencanaan pembangunan, sehingga dokumen yang dihasilkan dari kegiatan penataan ruang dan perencanaan pembangunan sama-sama ditujukan untuk memprediksi kegiatan yang akan dilakukan di masa mendatang. Selain itu, rencana tata ruang sebagai hasil dari kegiatan perencanaan tata ruang merupakan bagian dari proses perencanaan pembangunan yang saling mempengaruhi satu sama lain.

Tugas dan wewenang penataan ruang telah diamanatkan dalam Bab IV Undang Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dalam hal tugas pada pasal 7 disebutkan yaitu: (1) Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah; (3) Penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal kewenangan yang diatur pada pasal 8 antara lain; pada ayat (1) disebutkan bahwa wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi;

- (a) Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
- (b) Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
- (c) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- (d) Kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi.

Pada ayat (2) disebutkan bahwa wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi:

- (a) Perencanaan tata ruang wilayah nasional;
- (b) Pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
- (c) Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.

Pada ayat (3) disebutkan wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi:

- (a) Penetapan kawasan strategis nasional;

- (b) Perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;
- (c) Pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan
- (d) Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.

Pada ayat (4), Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf “c” dan huruf “d” dapat dilaksanakan pemerintah daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan. Pada ayat (5), Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, Pemerintah berwenang menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang. Pada ayat (6), Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pemerintah:

- a. Menyearluaskan informasi yang berkaitan dengan:
 - 1) Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
 - 2) Arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
 - 3) Pedoman bidang penataan ruang;
- b. Menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh seorang Menteri. Tugas dan tanggung jawab Menteri dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud mencakup:

- a. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang;
- b. Pelaksanaan penataan ruang nasional; dan
- c. Koordinasi penyelenggaraan penataan ruang lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

Wilayah Pertahanan ditetapkan oleh Pemerintah untuk memberi jaminan kepastian terhadap keberadaan Wilayah Pertahanan dengan memperhatikan kepentingan daerah dan fungsi pertahanan yang meliputi; Wilayah Pertahanan darat; Wilayah Pertahanan laut; dan Wilayah Pertahanan udara.

Dalam hal menentukan kawasan strategis yang digunakan untuk penyelenggaraan fungsi pertahanan, Kementerian Pertahanan menetapkan Rencana Wilayah Pertahanan (RWP) dan Rencana Rinci Wilayah Pertahanan (RRWP). RWP dan RRWP tersebut digunakan sebagai salah satu acuan dalam menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi dan Kabupaten/Kota beserta rencana rinci atau rencana detail dan juga sebagai salah satu masukan dalam menyusun RTRW Nasional dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional.

Namun sampai saat ini pemerintah daerah belum seluruhnya mengakomodir kepentingan pertahanan dalam penyusunan RTRW, dalam peraturan pemerintah tentang penataan wilayah pertahanan tersebut diatas terdapat tugas dan kewajiban pemerintah daerah untuk andil dalam menyiapkan sistem pertahanan semesta melalui penetapan kawasan strategis pertahanan. 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.

Wilayah pertahanan digunakan dalam rangka memperkuat kemampuan pertahanan dan menjaga kedaulatan negara dengan 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, namun demikian pemanfaatan di luar fungsi pertahanan harus mendapat izin Menteri Pertahanan.

Pada kenyataannya terdapat beberapa kebijakan pemerintah daerah yang justru bertolak belakang terhadap kepentingan pertahanan, sebagai contoh adalah penetapan daerah latihan TNI di Grati Kabupaten Pasuruan yang terdiri dari sebelas desa, namun pemerintah daerah kabupaten Pasuruan hanya menetapkan tiga desa saja yang ditetapkan sebagai daerah latihan TNI dan hal ini telah menimbulkan konflik antara masyarakat dan TNI. Daerah latihan militer disediakan untuk satuan TNI pada skala nasional, skala provinsi, dan skala kabupaten (UU No.26 Pasal 38 ayat 1), 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 (UU No.26 Pasal 29). 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.

Pengendalian pemanfaatan wilayah pertahanan dilakukan melalui pemantauan, pengawasan, dan penertiban, yang dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. 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 No. 68 Tahun 2014 tentang Penataan Wilayah Pertahanan Negara.

Ketidak patuhan Pemerintah Daerah terhadap ketentuan dalam perencanaan RTRW dengan kaedah-kaedah terkandung didalamnya menjadi pemandangan umum. Pembangunan tanpa memperhatikan kaidah Tata Ruang baik itu RTRW Nasional, RTRW Propinsi dan RTRW Kabupaten /Kota, serta Tata Ruang Wilayah Pertahanan adalah salah satu sumber terjadinya bencana. Hal tersebut sebenarnya tidak semata karena pemerintah daerah kurang tertib atau kurang patuhnya kepada peraturan, tetapi ada hal yang menyebabkan ketidak teraturan yaitu belum terbentuknya Rencana Wilayah Pertahanan dan Rencana Rinci Wilayah Pertahanan yang seharusnya sudah ditetapkan oleh pemerintah dalam hal ini dibawah koordinator Kementerian Pertahanan. Undang-undang tata ruang sudah ditetapkan sejak tahun 2006 dan peraturan penjabarannya yaitu peraturan tentang RTRW sudah diberlakukan sejak tahun 2008, sedangkan peraturan pemerintah tentang penataan wilayah pertahanan negara baru disahkan pada tahun 2014. Selama kurun waktu antara tahun 2007, 2008 sampai dengan 2014, seluruh perijinan tentang pemanfaatan, penggunaan ruang untuk kepentingan pembangunan, kegiatan pengembangan kawasan, penataan ruang belum ada acuan yang seperti diamanatkan dalam undang-undang atau peraturan pemerintah, yaitu bahwa kawasan strategis yang digunakan untuk penyelenggaraan fungsi pertahanan diatur dengan peraturan

pemerintah, peraturan tersendiri. Sehingga Badan Perencanaan Pembangunan Daerah maupun Kota kesulitan mendapatkan referensi.

Setelah terbitnya peraturan pemerintah tentang penataan wilayah pertahanan pada tahun 2014 pun masih belum bisa memberikan masukan kepada Raperda pembuatan RTRW daerah/kota, hal ini sebabkan RWP dan RRWP yang dijadikan sebagai salah satu referensi penyusunan RTRW pemerintah daerah/kota belum disusun oleh Kementerian Pertahanan dan Mabes TNI/Angkatan.

Sinergitas Penataan Wilayah pertahanan dengan rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi, Kabupaten/Kota, Nasional menciptakan pembangunan infrastruktur daerah mengarah kepada efektifitas pertahanan kewilayahan. taktik tempur dan pergerakan ranpur sesuai strategi perang memerlukan rencana pembangunan infrastuktur khusus yang memerlukan biaya tinggi, sehingga sinergi penataan wilayah pertahanan dengan rencana struktur ruang dan pola ruang Provinsi, Kabupaten/Kota, Nasional merupakan persiapan sistem pertahanan semesta secara dini. Indikasi dipahaminya peraturan Tata Ruang khususnya Penataan Wilayah pertahanan adalah kepatuhan jajaran Satuan TNI terhadap peraturan Tata Ruang, sampai saat ini masih ada pelanggaran pemamfaatan ruang oleh TNI maupun sipil, pemahaman terhadap penataan wilayah pertahanan masih mencampur adukan antara pemanfaatan ruang (Wilayah Pertahanan Statis) dengan strategi perang (Wilayah Pertahanan Dinamis). Disamping itu peran Pemerintah Daerah dalam implementasi PP Nomor 68 Tahun 2014, yaitu mengakomodir wilayah pertahanan di daerah kedalam peraturan daerah dan memberikan peluang untuk rencana wilayah pertahanan kedepan dengan menyiapkan lahan sesuai peruntukan kawasan pertahanan belum sepenuhnya dilaksanakan.

Hal tersebut menyebabkan gesekan atau konflik penggunaan Daerah Latihan yang sebenarnya bukan merupakan permasalahan Tata Ruang tetapi ebih kepada permasalahan pertanahan (Penyerobotan Lahan alih fungsi) dan penyelesaian telah diatur dalam Hukum Perdata, sedangkan dalam hal Pemanfaatan Wilayah pertahanan diatur dalam PP No. 68 Tahun 2014 pemerintah daerah seharusnya melakukan Pemantauan, pengawasan dan penertiban oleh Aparatur Pemerintah dan atau pemerintah daerah bersama TNI.

Seharusnya saat ini Kementerian Pertahanan dan jajaran TNI sudah dapat menetapkan RWP dan RRWP, tetapi pada kenyataannya hal ini sulit dilaksanakan. Kementerian Pertahanan berkewajiban menyusun dokumen RWP yang dijadikan dasar TNI/Angkatan untuk menyusun rencana rincinya, dokumen tersebut menjadi haluan bagi TNI/Angkatan menyusun rencana rincinya. Kepala Staf Angkatan berkewajiban dalam menyusun RRWP, sampai saat ini baru TNI Angkatan Laut yang sudah mulai menyusun RRWP dan diajukan kepada Mabes TNI untuk diteruskan ke Kemenhan, namun dalam penetapannya, Kementerian Pertahanan menetapkan secara keseluruhan RRWP yang dibuat oleh Kepala Staf Angkatan dengan rekomendasi dari Panglima TNI. Penjabaran dari PP No. 68 Tahun 2014 akan sangat mendetail setelah Rencana Rinci Wilayah Pertahanan (RRWP) selesai disusun oleh Kepala Staf angkatan Masing masing, RRWP merupakan alat operasionalisasi RWP dan sebagai dasar untuk mengembangkan sarana dan prasarana pertahanan (PP No. 68 Pasal 17). Penataan Wilayah Pertahanan pada hakikatnya merupakan gelar kekuatan satuan TNI, kesadaran sinergitas penataan wilayah pertahanan dengan Rencana tata ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota, Nasional akan mempercepat dan mewujudkan sistem pertahanan semesta secara bertahap.

7.2. Temuan Model Penataan Ruang yang di Harapkan

Presiden Republik Indonesia dalam sambutannya pada saat Rapat Kerja Nasional Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional tanggal 4 oktober 2015 baru-baru ini di Surabaya menegaskan beberapa isu strategis dalam penyelenggaraan penataan ruang nasional, yakni :

- a. terjadinya konflik kepentingan antar-sektor, seperti pertambangan, lingkungan hidup, kehutanan, prasarana wilayah, dan sebagainya;
- b. belum berfungsinya secara optimal penataan ruang dalam rangka menyalurkan, mensinkronkan, dan memadukan berbagai rencana dan program sektor tadi;
- c. terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang dari ketentuan dan norma yang seharusnya ditegakkan. Penyebabnya adalah inkonsistensi kebijakan terhadap rencana tata ruang serta kelemahan dalam pengendalian pembangunan;
- d. belum tersedianya alokasi fungsi-fungsi yang tegas dalam RTRWN;
- e. belum adanya keterbukaan dan keikhlasan dalam menempatkan kepentingan sektor dan wilayah dalam kerangka penataan ruang; serta
- f. kurangnya kemampuan menahan diri dari keinginan membela kepentingan masing-masing secara berlebihan.

Senada dengan isu yang dikemukakan Presiden RI, Menko Perekonomian pada forum yang sama menyebutkan adanya 3 (tiga) isu utama dalam penyelenggaraan penataan ruang nasional, yang meliputi :

- a. konflik antar-sektor dan antar-wilayah,
- b. degradasi lingkungan akibat penyimpangan tata ruang, baik di darat, laut dan udara, serta
- c. dukungan terhadap pengembangan wilayah belum optimal, seperti diindikasikan dari minimnya dukungan kebijakan sektor terhadap pengembangan kawasan-kawasan strategis nasional dalam RTRWN seperti kawasan perbatasan negara, kawasan andalan, dan KAPET.

Uraian terhadap berbagai isu yang disampaikan oleh Presiden dan Menko Perekonomian diatas menjadi isu strategis yang menjadi permasalahan utama penataan ruang nasional dimana saat ini turut diramikan pula dengan masalah penataan ruang wilayah pertahanan dan Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, sebagaimana diamanahkan oleh PP 68 tahun 2014 tentang tata ruang wilayah pertahanan dan UU no. 27 Tahun 2007 tentang Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Berangkat dari arahan presiden dan menko Perekonomian tersebut, berikut diuraikan gambaran regulasi dan mekanisme terkait dengan Wilayah Pertahanan dengan Pembangunan Daerah.

- a. Aspek Regulasi

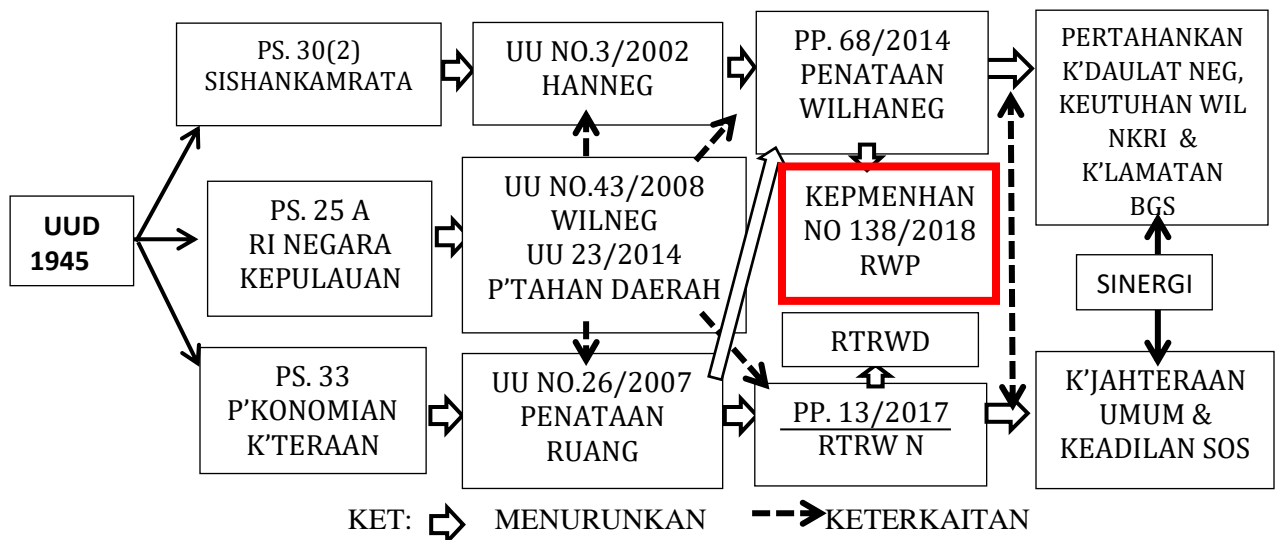
PP. 68 Tahun 2014 tentang Penataan Wilayah Pertahanan Negara yang merupakan Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 190 dan dalam Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5574 adalah penjabaran dan amanat dari UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 17 ayat (7) *“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan rencana tata ruang yang berkaitan dengan fungsi pertahanan dan keamanan sebagai subsistem rencana tata ruang wilayah diatur dengan peraturan pemerintah”*.

Pokok-pokok amanat PP 68 Tahun 2014 terhadap Kementerian maupun Pemerintah/Pemda antara lain;

- 1) 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.
- 2) Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa wilayah pertahanan ditetapkan oleh Pemerintah untuk memberi jaminan kepastian terhadap keberadaan wilayah pertahanan, ayat (2) wilayah pertahanan ditetapkan dengan memperhatikan kepentingan daerah dan fungsi pertahanan, ayat (3) Wilayah Pertahanan meliputi wilayah pertahanan darat, laut dan udara.
- 3) Pasal 6 menyatakan bahwa Wilayah Pertahanan terdiri atas; 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.
- 4) Pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa Wilayah Pertahanan (Pangkalan militer/Kesatrian, Daerah Latihan Militer dan Instalasi Militer) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari PP 68/2014 (ditetapkan oleh Pemerintah), ayat (2) Wilayah Pertahanan (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) ditetapkan dengan Keputusan Menteri.
- 5) Pasal 8 ayat (3) menyatakan bahwa setelah Wilayah Pertahanan ditetapkan sebagai kawasan strategis nasional, disusun rencana tata ruang kawasan strategis nasional.
- 6) Pasal 12 menyatakan bahwa Perencanaan Wilayah Pertahanan dilaksanakan untuk menghasilkan Rencana Wilayah Pertahanan (RWP) dan Rencana Rinci Wilayah Pertahanan (RRWP).
- 7) Pasal 13 Ayat (1) menyatakan bahwa RWP dan RRWP digunakan sebagai salah satu acuan dalam menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) provinsi, dan kabupaten/kota beserta rencana rinci atau rencana detail. Ayat (2) RWP dan RRWP digunakan sebagai salah satu masukan dalam menyusun RTRW Nasional dan RTR Kawasan Strategis nasional.
- 8) Pasal 16 ayat (1) menyatakan, RWP yang memuat lokasi Pangkalan militer/Kesatrian, Daerah Latihan Militer dan Instalasi Militer tercantum dalam Lampiran PP 68/2014 (ditetapkan dengan PP), ayat (2) RWP yang memuat lokasi 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 ditetapkan dengan Keputusan Menteri.
- 9) Pasal 17 ayat (1) RRWP merupakan alat operasional RWP dan sebagai dasar untuk mengembangkan sarana dan prasarana pertahanan, ayat (2) RRWP terdiri atas: RRWP darat, laut dan udara.
 - 10) Pasal 18 ayat (1) RRWP disusun oleh masing-masing Kepala Staf Angkatan secara terintegrasi dan terkoordinasi antara darat, laut dan udara, ayat (3) RRWP ditetapkan dengan Keputusan Menteri setelah memperhatikan saran dari Panglima TNI.
 - 11) Pasal 26 ayat (1) Pemerintah dan/atau Pemda wajib menyediakan lahan untuk pembangunan dan pengembangan Wilayah Pertahanan, ayat (2) penyediaan lahan dilakukan atas usul Menteri.
 - 12) Pasal 44 ayat (1) Wilayah Pertahanan hanya dapat dialihfungsikan dengan ketentuan; berdasarkan penilaian tidak efektif dan tidak efisien untuk kepentingan pertahanan dan/atau terdapat kepentingan pembangunan nasional yang lebih besar. Ayat (2) penilaian tidak efektif dan tidak efisien ditetapkan oleh Menteri setelah berkoordinasi dengan Panglima TNI dan Kepala Staf Angkatan. Ayat (3) kepentingan pembangunan nasional yang lebih besar ditetapkan oleh Presiden. Ayat (4) alih fungsi Wilayah Pertahanan dilakukan dengan syarat telah disiapkan wilayah pengganti yang memenuhi kriteria sebagai Wilayah Pertahanan. Ayat (5) alih fungsi Wilayah Pertahanan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk sinergitas penataan Wilayah Pertahanan dan Pembangunan Daerah digambarkan oleh Dirwilhan Ditjen Strahan Kemhan (Kemhan, 2018), seperti di bawah.



Sumber : Ditjen Strahan Kemhan 2018

Gambar 7.1. Hubungan Perundang-Undangan Terkait RWP

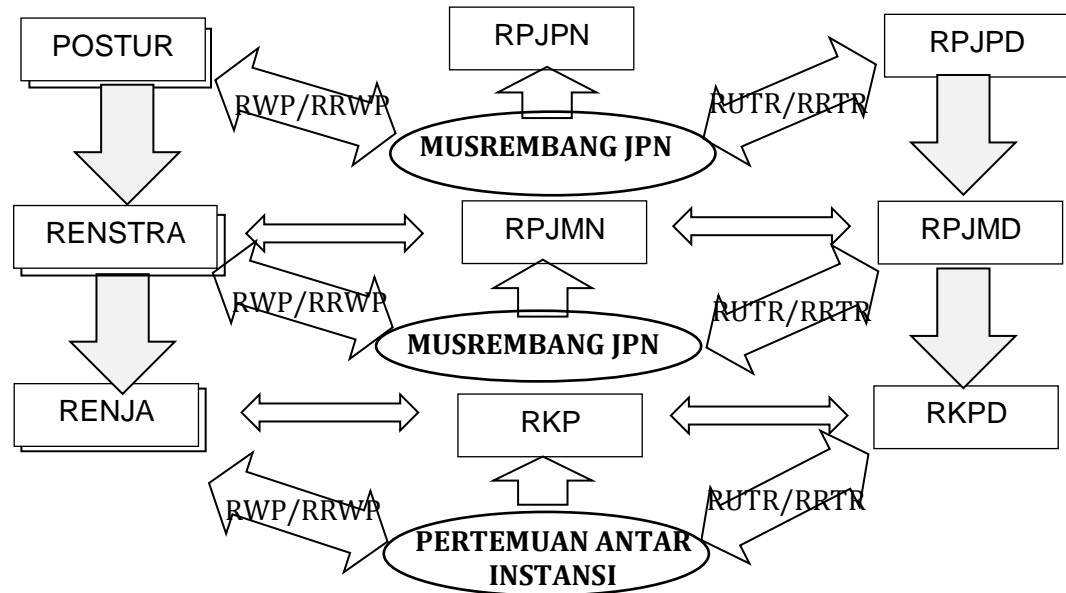
Bahwa landasan Hukum Penataan Wilayah Pertahanan pada intinya adalah UUD 1945. Pasal 30 membahas Sishankamrata yang menurunkan UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan, Pasal 25 a membahas NKRI sebagai Negara Kepulauan menurunkan UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 33 membahas Perekonomian untuk kesejahteraan yang menurunkan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. UU Nomor 26 Tahun 2007 menurunkan PP Nomor 68 Tahun 2014 tentang Penataan Wilayah Pertahanan Negara sebagai penjabaran Pasal 17 ayat (7) dan untuk melaksanakan PP tersebut dijabarkan pada RWP dan RRWP dengan Keputusan Menteri. Isi dari pada PP, RWP maupun RRWP sangat berkaitan dengan UU Pertahanan Negara dan UU Wilayah Negara dengan tujuan mempertahankan kedaulatan Negara, keutuhan wilayah NKRI dan keselamatan bangsa. Disisi lain UU Penataan Ruang juga menurunkan PP tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), dimana PP ini sebagai acuan dalam penyusunan RTRW Propinsi, Kabupaten/Kota dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Asas dan Tujuan UU Nomor 26 Tahun 2007 (Penataan Ruang) termuat pada Pasal 2 dan 3. Pasal 2 menyatakan bahwa “*Penataan Ruang diselenggarakan berdasarkan asas; keterpaduan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan, keberlanjutan, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, keterbukaan, kebersamaan dan kemitraan, perlindungan umum, kepastian hukum dan keadilan, dan akuntabilitas*”. Pasal 3 menyatakan “*Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional*. Asas dan tujuan ini merupakan pedoman dalam Penataan Wilayah Pertahanan dan Penyusunan RTRWN maupun RTRW Daerah. Karena keduanya saling terkait dalam satu wadah penataan, maka sudah seharusnya bersinergi, namun oleh karena seluruh Pemda (kota/Kabupaten dan propinsi) telah memiliki Perda tentang RTRW yang sudah diundangkan, maka akan menjadi problem tersendiri bagi Kemhan/TNI untuk memadu serasikan dengan ruang wilayah pertahanan yang ditetapkan belakangan.

b. Aspek Perencanaan

bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan payung hukum bagi pelaksanaan Perencanaan Pembangunan dalam mencapai tujuan nasional sesuai tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah sistem kesatuan cara Pemerintah untuk menghasilkan rencana pembangunan antara lain; RPJPN, RPJMN dan RKP.

Dari Pemda menyusun RJMD dan RKPD, sedangkan dari Kemhan membuat Postur, Renstra JM dan Renja tahunan. Harmonisasi Perencanaan Pembangunan Pertahanan Negara dengan Perencanaan Daerah, digambarkan oleh Direktorat Hankam dan Bappenas Kemhan pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional seperti Gambar di atas (Kemhan, 2018).



Sumber : Kemhan, 2018

Gambar 7.2. Hubungan Perencanaan Pembangunan K/L

Dari gambaran tersebut dijelaskan bahwa wadah untuk koordinasi mensinkronkan kepentingan Kemhan/TNI dan kepentingan Pemerintah/Pemda sudah terwadahi pada Musrenbang maupun pada Pertemuan antar instansi. Keterlibatan Kemhan/TNI dalam menyusun Perda, di tingkat Daerah satuan TNI yang tergabung dalam Forum komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopinda) memberikan masukan terkait kepentingan pertahanan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di wilayah kerja masing-masing sehingga diharapkan dalam Perda kepentingan pertahanan terakomodir.

Di tingkat pusat pada tahap persetujuan substansi Perda, Kemhan memberikan masukan dan menegaskan terkait kepentingan pertahanan dengan dasar dan data yang ada. Hal ini menggambarkan bahwa sudah seharusnya telah terjadi sinergitas dan koordinasi antara perencanaan pembangunan daerah dengan kepentingan pertahanan, namun kenyataannya tidak demikian. Hal ini ditandai dengan banyaknya kegiatan pembangunan yang menyebabkan konflik penggunaan ruang antara kepentingan pembangunan daerah dengan kepentingan pertahanan.

Terkait dengan bagaimana agar kebijakan penataan ruang bidang pertahanan seperti pada daerah grati berikut adalah pendat dari informan ke-1, ke 2, ke-3 dan ke 4:

Tabel 7.1. Matrik Hasil Wawancara Model Tata Ruang.

Informan	Model
1	Penerapan wilayah pertahanan di rahlat TNI AL Grati hendaknya menjadi kajian bagi seluruh pihak, tidak hanya dari TNI AL saja mengingat faktor ekonomi, sosial dan politik sangat berpengaruh.

Informan	Model
	TNI AL tidak akan mampu merelokasi ribuan penduduk yang sudah terlanjur menetap di rahlat TNI AL Grati sejak lama. Setiap upaya relokasi akan menyebabkan konflik dengan masyarakat. Dibutuhkan dukungan pemerintah setempat dan jajarannya untuk mewujudkan daerah latihan TNI AL yang ideal di Grati.
2	Penetapan wilayah pertahanan di rahlat TNI AL Grati Pasuruan Sebaiknya dilakukan koordinasi terkait dengan alokasi wilayah pertahanan antara Kemhan/TNI AL, Pemerintah Kabupaten Pasuruan, dan perwakilan dari aktivitas sekitar wilayah latihan militer (permukiman atau industri disekitar wilayah pertahanan), dan hendaknya dikaji ulang dengan melibatkan pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemprov Jatim, Kemhan/TNI AL, Kemendagri, Kemen ATR/BPN, Kemenpolhukan dan Kemenperekonomian untuk mensinkronkan kepentingan ekonomi dan kepentingan pertahanan melalui sinkronisasi Perda nomor 10 tahun 2010 dengan Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, sehingga kepentingan sektoral dapat dihindari dan diganti menjadi kepentingan nasional. TNI AL tidak akan mampu merelokasi ribuan penduduk yang sudah terlanjur menetap di rahlat TNI AL Grati sejak lama dan turun-temurun, karena selama ini setiap upaya relokasi akan menyebabkan gejolak sosial. Penduduk terus bertambah, namun ketersediaan lahan tidak bertambah (TETAP).
3	Sebaiknya dilakukan koordinasi terkait dengan alokasi wilayah pertahanan antara TNI, Pemerintah Kabupaten Pasuruan, dan perwakilan dari aktivitas sekitar wilayah latihan militer (permukiman atau industri disekitar wilayah pertahanan).
4	Penetapan daerah pertahanan rahlat Grati Pasuruan hendaknya di kaji ulang secara mendalam dengan masukkan utama dari TNI AL dan melibatkan semua stakeholder baik dari Pemerintah Pusat , Kementerian Terkait , Pemprov Jatim dan Pemda Pasuruan untuk mensinkronkan antara kepentingan security dan kepentingan Prosperity untuk mewujudkan Indonesia AMAN , MAJU dan SEJAHTERA

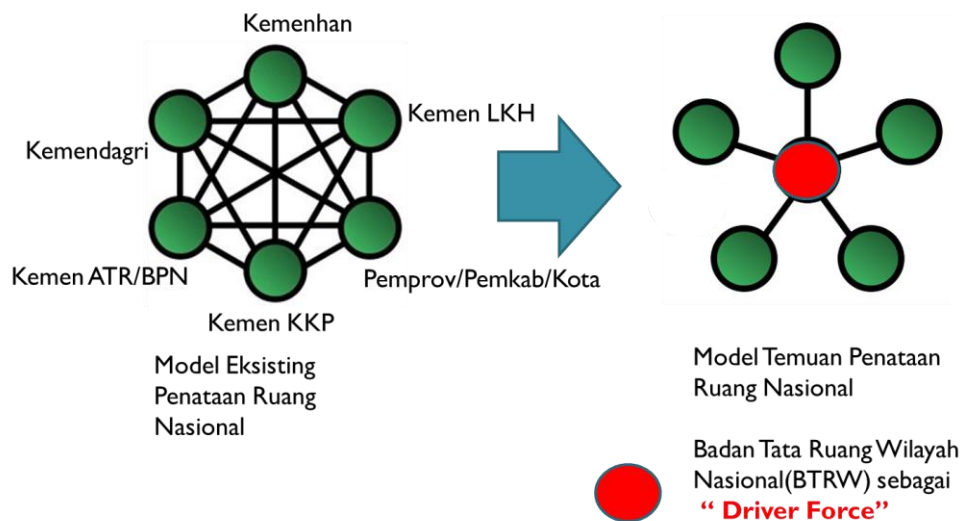
Sumber: Wawancara Peneliti, July 2019.

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan implementasi Kepmenhan No.138/2018 tentang RPRWP, faktor pendukung dan penghambat, dan juga mempertimbangan kondisi penataan ruang saat ini dan kondisi yang di harapkan, maka penulis melihat bahwa ada ketidak sinkronan antara entitas yang terkait dengan perumusan kebijakan penataan ruang di daerah.

Masing-masing entitas memiliki kewenangan sendiri-sendiri, walaupun sudah ada jejaring koordinasi, faktanya menunjukkan bahwa permasalahan itu tetap muncul. Walaupun sudah ada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, namun pengambilan keputusan masih berada di entitas masing-masing. Sebagai contoh adalah pendudukan ilegal pada daerah latihan TNI AL di Grati Pasuruan. Pemda sebagai entitas yang memiliki kewenangan meumuskan tata ruang wilayah daerahnya, bisa seenaknya saja membuat dan memberlakukan penataan ruang di daerahnya.

Peneliti dengan mempelajari berbagai literatur menemukan sebuah model yang dipraktikkan di beberapa negara dalam menyelesaikan beberapa masalah yang terkait dengan beberapa entitas, melihat ada kesesuaian permasalahan dalam penelitian implementasi kebijakan Kepmenhan No.138/2018 ini. Apa yang terjadi saat ini terlihat bahwa masing-masing entitas memiliki kepentingan yang sesungguhnya memiliki kesamaan adalah untuk kepentingan bangsa dan negara. Namun dalam proses penetapan penataan ruang, memiliki hasil yang berbeda.

Pengambil keputusan untuk pemberlakuan penataan ruang tiap entitas memiliki berbagai pertimbangan yang berbeda, walaupun sudah ada mekanisme yang seharusnya ditempuh, pada hasil akhirnya tumpang tindih kepentingan terjadi di lapangan/di daerah. Mekanisme pemerintah pusat dan di daerah gagal menemukan titik temu dalam menghasilkan kebijakan yang sinergi untuk pembangunan bangsa. Untuk itu peneliti mengambil sebuah perumusan tentang penataan ruang dengan membuat konsep model penataan ruang nasional seperti ditunjukkan pada gambar di bawah ini:



Sumber: Data Peneliti (Kasih, 2019)

Gambar 7.3. Temuan Model Penataan Ruang Pertahanan

Penjelasan dari gambar di atas tentang konsep model penataan ruang nasional adalah sebagai berikut:

Model perumusan tata ruang saat ini, dilaksanakan oleh beberapa entitas yaitu secara umum oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kepentingan tersebut mewadhi bidang ekonomi, lingkungan hidup dan pertahanan keamanan. Pola jaringan kerja saat ini menggunakan pola jaringan kerja Mesh Network. Beberapa kekurangan dari pola ini adalah,

luasnya jejaring kordinasi antara entitas. Namun memang diakui dapat dengan cepat mengambil keputusan, karena masing-masing memiliki kewenangan. Namun kekurangan yang sangat mendasar adalah seperti yang terjadi pada penelitian ini, dimana akhirnya terjadi tumpang tindih area yang menjadi keputusan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas, peneliti merumuskan sebuah konsep model penataan ruang nasional dengan menggunakan jejaring *Wheel Network*. Jejaring ini menempatkan satu entitas yang independen dan bertindak secara netral dalam merumuskan sebuah kebijakan penataan ruang yang merupakan gabungan dari kewenangan beberapa entitas yang memiliki kepentingan. Dengan cara ini peneliti yakin, bahwa kebijakan terkait penataan ruang dapat lebih terarah dari berbagai kepentingan dan untuk menghindari tumpang tindih kebijakan dapat diwujudkan. Tentunya penerapan jejaring konsep model ini juga memiliki beberapa kelemahan diantaranya adanya kemungkinan saling sandra kepentingan, sehingga membuat perumusan kebijakan suatu penataan ruang menjadi lama.

Beberapa hal di Indonesia juga sudah menerapkan konsep model yang berbasis *Wheel Network* ini namun tidak optimal karena tidak diikuti dengan kebijakan yang menguatkan entitas lembaga yang bertindak sebagai pelaksana sebagai contoh, dengan keberadaan Badan Keamanan Laut (Bakamla), awalnya Bakamla ini berupa badan koordinasi. Untuk menyikapi banyaknya tumpang tindih terkait kewenangan penegakan hukum di laut, diharapkan Bakamla dapat menjadi sebuah entitas yang memiliki fungsi *Single Agent Multi Task*.

Namun karena kebijakan Keputusan Presiden yang mendasari keberadaan Bakamla tidak dilanjutkan dengan penguatan Bakamla sebagai *Driver Force*, maka yang terjadi justru sekarang Bakamla menambah maskin rumitnya permasalahan penegakan hukum di laut bersama entitas lainnya yang sebelumnya sudah ada. Sebetulnya perwakilan penegak hukum di laut sudah masuk dalam komposisi Bakamla, namun tidak juga efektif karena lemahnya dasar kebijakannya.

Melihat permasalahan yang terjadi dengan Bakamla, peneliti memberikan prasyarat bahwa sistem *Wheel Network* dengan menempatkan satu entitas sebagai *Driver Force* ini hanya bisa dilaksanakan apabila, sistem yang dibangun diperkuat dengan kebijakan lainnya. Yang menempatkan entitas *Driver Force* itu sebagai satu-satunya yang dapat mengeluarkan kebijakan terkait dengan kepentingan yang diharapkan dalam penataan ruang.