

Sengketa Pengelolaan Lahan Lanudal Juanda Tahun 1973–1998

Muhammad Mahendra Januar, Wisnu

Program Studi Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Negeri Surabaya

ARTICLE INFO

Article history:

Received 20 June 2026

Revised 20 June 2026

Accepted 25 June 2026

Available online 22 July 2026

Keywords

land management dispute; Lanudal Juanda; Indonesian Navy; Perum Angkasa Pura I; civil enclave.



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2025 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRACT

Juanda Naval Air Base (Lanudal Juanda) was originally developed as an operational base for the Indonesian Navy's aviation forces, but over time it was also utilized as a civil airport through a civil enclave arrangement. This functional transformation created a shared-authority structure between the Indonesian Navy (TNI AL) and Perum Angkasa Pura I, which gradually developed into a land management dispute during the period 1973–1998. This study aims to analyze the background, causal factors, dynamics, and settlement efforts related to this dispute. The research employs the historical method, consisting of heuristics, source criticism, interpretation, and historiography. Data were obtained from government regulations, institutional archives, newspaper reports, interviews, and secondary literature, and were analyzed using conflict theory. The findings show that the dispute stemmed from divergent interpretations of asset-ownership status following the transfer of civil-aviation management authority, from the growing operational needs of Bandara Juanda as an international airport, and from differing institutional interests between the Navy, which prioritized defense functions, and Angkasa Pura I, which prioritized public service and infrastructure

development. Settlement efforts were pursued mainly through deliberation, negotiation, and inter-institutional coordination, but had not produced a comprehensive agreement by the end of the study period. The study concludes that the Juanda land management dispute reflects the broader dynamics of civil–military relations in Indonesia's management of strategically important state assets.

ABSTRAK

Lanudal Juanda pada mulanya dibangun sebagai pangkalan udara operasional Penerbangan TNI Angkatan Laut, namun dalam perkembangannya juga dimanfaatkan sebagai bandar udara sipil melalui skema civil enclave. Transformasi fungsi tersebut memunculkan pembagian kewenangan antara TNI Angkatan Laut dan Perum Angkasa Pura I, yang kemudian berkembang menjadi sengketa pengelolaan lahan pada periode 1973–1998. Penelitian ini bertujuan menganalisis latar belakang, faktor penyebab, dinamika, dan upaya penyelesaian sengketa tersebut. Penelitian menggunakan metode sejarah yang meliputi heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi. Data diperoleh dari peraturan pemerintah, arsip kelembagaan, pemberitaan surat kabar, wawancara, dan studi pustaka, kemudian dianalisis menggunakan teori konflik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sengketa muncul akibat perbedaan penafsiran atas status kepemilikan aset setelah pengalihan kewenangan pengelolaan penerbangan sipil, meningkatnya kebutuhan operasional Bandara Juanda sebagai bandar udara internasional, serta perbedaan kepentingan kelembagaan antara TNI Angkatan Laut yang mengutamakan fungsi pertahanan dan Perum Angkasa Pura I yang mengutamakan pelayanan publik dan pengembangan infrastruktur. Upaya penyelesaian sengketa ditempuh terutama melalui musyawarah, perundingan, dan koordinasi antarlembaga, tetapi hingga akhir periode penelitian belum menghasilkan kesepakatan yang komprehensif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa sengketa pengelolaan lahan Lanudal Juanda mencerminkan dinamika hubungan sipil–militer di Indonesia dalam pengelolaan aset negara yang bernilai strategis.

PENDAHULUAN

Pengelolaan dan penguasaan lahan merupakan salah satu persoalan penting dalam sejarah pembangunan Indonesia, khususnya sepanjang era Orde Baru (1966–1998). Tanah pada masa itu tidak hanya dipandang sebagai aset ekonomi, tetapi juga sebagai instrumen kepentingan politik dan pertahanan negara. Stabilitas politik yang menjadi prioritas pembangunan nasional pada masa itu memberi ruang bagi militer untuk terlibat dalam berbagai aspek kehidupan bernegara melalui doktrin Dwifungsi ABRI (Azwar & Suryana, 2021), termasuk dalam

pengelolaan wilayah-wilayah strategis. Djuyandi, Dewi, dkk. (2025) menjelaskan bahwa pada era tersebut militer memiliki pengaruh besar terhadap struktur pemerintahan dalam rangka menjaga stabilitas nasional, sementara Syahrul dan Goncing (2020) menegaskan bahwa keterlibatan militer dalam ranah sipil merupakan warisan historis dari peran tentara dalam perjuangan kemerdekaan. Kondisi tersebut menyebabkan batas antara kewenangan sipil dan militer dalam pengelolaan sumber daya negara kerap tidak jelas.

Salah satu bentuk nyata dari tumpang tindih kewenangan tersebut adalah pengelolaan bandar udara yang berstatus ganda sebagai fasilitas militer sekaligus sipil, yang dikenal sebagai *civil enclave*. Pratama (2019) menjelaskan bahwa penggabungan bandara militer-sipil di Indonesia muncul sebagai respons atas terbatasnya pembangunan bandara baru, meskipun praktik ini menimbulkan persoalan hukum, kepemilikan aset, keamanan, dan tata ruang. Bandar Udara Juanda merupakan salah satu contoh paling representatif dari praktik tersebut. Kawasan ini pada mulanya dibangun sebagai pangkalan udara TNI Angkatan Laut (Lanudal Juanda), namun kemudian berkembang menjadi bandar udara internasional yang melayani penerbangan sipil domestik dan internasional. Peralihan kewenangan pengelolaan fungsi sipil kepada Perum Angkasa Pura melalui Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1984, yang kemudian diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1986 (Sulistiyo, 1986), menandai perubahan penting dalam struktur pengelolaan aset negara di kawasan ini.

Meskipun demikian, otoritas militer atas kawasan Lanudal Juanda tidak sepenuhnya hilang. Yuniarto (2017) menunjukkan bahwa kerja sama antara Lanudal Juanda dan Bandar Udara Internasional Juanda melahirkan dua bentuk regulasi yang berjalan beriringan, yakni regulasi sipil pada masa damai dan regulasi militer pada situasi tertentu, sehingga berpotensi menimbulkan perbedaan kepentingan dalam penguasaan dan pengelolaan kawasan. Persoalan tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga berdampak pada aspek sosial-ekonomi masyarakat di sekitar kawasan Sedati, Kabupaten Sidoarjo, tempat Lanudal Juanda berada. Perluasan fasilitas bandara dan kebijakan tata ruang di sekitarnya turut memengaruhi pola pemanfaatan lahan penduduk (Sari & Kushardono, 2019) dan berpotensi memunculkan konflik kepentingan antara pemerintah, lembaga negara, dan masyarakat lokal (Jubaidah dkk., 2025).

Kajian mengenai hubungan sipil-militer di Indonesia sejauh ini banyak dilakukan pada skala nasional, terutama terkait reformasi militer pasca-1998 dan penataan ulang kekuasaan sipil (Djuyandi, Sudirman, & Suryana, 2025), maupun terkait faktor historis-kultural yang membentuk relasi antara militer, elite politik, dan masyarakat (Burhanuddin, 2015). Penelitian mengenai bandara berstatus ganda militer-sipil di Indonesia pun cenderung menitikberatkan pada aspek hukum dan pertahanan (Pratama, 2019; Yuniarto, 2017), sementara kajian mengenai konflik pembangunan infrastruktur bandara lebih banyak menyoroti dimensi ekonomi dan sosial pembebasan lahan (Jubaidah dkk., 2025; Sari & Kushardono, 2019). Dengan demikian, masih terbatas penelitian yang secara khusus mengkaji dinamika sengketa pengelolaan lahan di tingkat lokal sebagai bagian dari relasi kekuasaan antara militer, pemerintah sipil, dan masyarakat—suatu kesenjangan yang berupaya diisi oleh artikel ini melalui kajian historis atas kasus Lanudal Juanda. Untuk memahami dinamika tersebut, artikel ini menggunakan teori konflik sebagai pisau analisis, khususnya gagasan bahwa perbedaan kepentingan dan ketimpangan penguasaan sumber daya dapat mendorong terjadinya pertentangan antarkelompok atau lembaga (Mas'udi, 2015).

Apabila sengketa lahan Lanudal Juanda tidak dikaji dari perspektif sejarah, pemahaman mengenai pembangunan kawasan strategis pada era Orde Baru hanya akan terbatas pada aspek administratif dan normatif, padahal di balik kebijakan pengelolaan wilayah tersebut terdapat dinamika negosiasi, perbedaan kepentingan, dan potensi konflik yang membentuk pengalaman

sosial masyarakat setempat. Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini bertujuan menganalisis latar belakang dan faktor-faktor penyebab munculnya sengketa pengelolaan lahan Lanudal Juanda, serta mengkaji dinamika dan upaya penyelesaian sengketa tersebut sepanjang periode 1973–1998. Secara spesifik, artikel ini berupaya menjawab dua pertanyaan pokok: pertama, bagaimana latar belakang dan faktor-faktor yang menyebabkan munculnya sengketa pengelolaan lahan Lanudal Juanda pada periode 1973–1998; dan kedua, bagaimana dinamika sengketa tersebut berkembang serta upaya apa saja yang ditempuh untuk menyelesaikannya. Melalui pendekatan historis, artikel ini diharapkan memberikan gambaran yang lebih menyeluruh mengenai praktik pengelolaan lahan di kawasan strategis negara sekaligus memberi kontribusi terhadap kajian sejarah lokal dan sejarah politik Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan historis (historiografi), yaitu serangkaian prinsip dan prosedur yang digunakan untuk mengumpulkan, mengkritisi, dan menafsirkan sumber-sumber sejarah guna merekonstruksi peristiwa masa lampau secara sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis (Herlina, n.d.). Penelitian mengikuti empat tahapan metode sejarah, yaitu heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi (Herlina, n.d.; Kuntowijoyo, 2003).

Pada tahap heuristik, peneliti mengumpulkan sumber primer dan sekunder yang relevan dengan sengketa pengelolaan lahan Lanudal Juanda. Sumber primer meliputi peraturan pemerintah terkait pengelolaan kawasan strategis—yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1984 dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1986—dokumen kerja sama antara TNI Angkatan Laut dan instansi sipil, arsip pemberitaan surat kabar periode 1981–1994 (antara lain Berita Yudha dan Harian Ekonomi Neraca), serta sumber lisan berupa wawancara dengan dua narasumber yang mengetahui langsung sejarah pengelolaan Lanudal Juanda, yaitu Serda Aji dan Serka Yetno, keduanya pegawai Museum TNI AL Juanda (komunikasi pribadi, 21 Juni 2026). Sumber sekunder meliputi buku metodologi sejarah, karya historiografi terdahulu, serta artikel jurnal ilmiah mengenai hubungan sipil-militer, Dwifungsi ABRI, dan pengelolaan bandar udara berstatus ganda, yang digunakan untuk memperkuat landasan teoretis dan analisis. Miftahuddin (2020) menegaskan bahwa dalam penelitian sejarah lokal, arsip kelembagaan dan dokumen administratif memiliki peranan penting karena berkaitan langsung dengan dinamika wilayah yang dikaji.

Tahap kritik sumber dilakukan melalui kritik ekstern, yakni menilai keaslian sumber berdasarkan tahun penerbitan, identitas penulis, dan konteks pembuatannya, serta kritik intern, yakni menilai kredibilitas isi sumber, kemungkinan bias, dan konsistensinya dengan sumber lain (Herlina, n.d.). Proses ini penting untuk memastikan bahwa fakta sejarah yang digunakan telah melalui pengujian yang memadai sebelum dianalisis lebih lanjut (Kuntowijoyo, 2003).

Pada tahap interpretasi, fakta-fakta yang telah diverifikasi dianalisis dan disintesis untuk menemukan hubungan sebab-akibat antarperistiwa. Interpretasi dalam penelitian ini menggunakan kerangka hubungan sipil-militer, konsep Dwifungsi ABRI, dan teori konflik sebagai pisau analisis untuk memahami pola interaksi antara TNI Angkatan Laut dan Perum Angkasa Pura dalam pengelolaan lahan Lanudal Juanda periode 1973–1998.

Tahap terakhir, historiografi, merupakan proses penyusunan hasil interpretasi ke dalam narasi ilmiah yang sistematis, kronologis, dan argumentatif, sehingga dapat memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai sengketa pengelolaan lahan Lanudal Juanda pada masa Orde Baru.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lanudal Juanda dan Transformasinya sebagai Civil Enclave

Keberadaan Pangkalan Udara TNI Angkatan Laut (Lanudal) Juanda tidak dapat dilepaskan dari upaya pemerintah memperkuat pertahanan maritim pada awal kemerdekaan. Sebelum Lanudal Juanda dibangun, aktivitas penerbangan Angkatan Laut berpusat di Pangkalan Udara Morokrembangan, Surabaya, yang pada akhir dekade 1950-an dinilai tidak lagi memadai untuk mendukung operasional penerbangan militer dalam jangka panjang (Rini, n.d.). Wilayah Sedati, Kabupaten Sidoarjo, kemudian dipilih sebagai lokasi pangkalan baru karena kondisi geografisnya yang relatif datar dan letaknya yang dekat dengan Surabaya sebagai pusat komando militer. Pembangunan pangkalan di Sedati dimulai pada awal dekade 1960-an sebagai bagian dari modernisasi kekuatan udara TNI Angkatan Laut, khususnya dalam mendukung Operasi Trikora dan Dwikora (Rini, n.d.).

Fungsi Lanudal Juanda mengalami pergeseran signifikan setelah berakhirnya kedua operasi tersebut. Meningkatnya kebutuhan transportasi udara masyarakat mendorong pemerintah memanfaatkan sebagian fasilitas Juanda untuk penerbangan sipil. Berdasarkan hasil wawancara dengan Serda Aji, kerja sama pemanfaatan Lanudal Juanda untuk penerbangan sipil telah dimulai sejak Surat Keputusan Bersama tanggal 20 Mei 1964, di mana pengawasan dan pengoperasian fasilitas tetap berada di tangan TNI Angkatan Laut (Serda Aji, komunikasi pribadi, 21 Juni 2026). Sejak tahap awal itu, Juanda telah menunjukkan karakter sebagai kawasan berfungsi ganda, berbeda dari bandar udara sipil pada umumnya.

Perubahan yang lebih signifikan terjadi setelah terbit Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri—Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata, Menteri Perhubungan, dan Menteri Keuangan—pada 26 Oktober 1981, yang mengalihkan pengelolaan operasional penerbangan sipil dari Departemen Pertahanan dan Keamanan kepada Departemen Perhubungan. Peristiwa ini turut mendapat perhatian media massa nasional pada masanya, sebagaimana tercermin dalam pemberitaan Berita Yudha edisi 10 Desember 1981 mengenai pengelolaan penerbangan sipil oleh Departemen Perhubungan (“Ekonomi Keuangan dan Industri,” 1981). Penguatan posisi otoritas sipil berlanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1984, yang memisahkan sebagian kekayaan negara di Bandar Udara Juanda dan mengalihkannya sebagai tambahan penyertaan modal negara pada Perum Angkasa Pura (Sudharmono, 1984). Dua tahun berselang, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1986 mengubah nama badan usaha tersebut menjadi Perusahaan Umum Angkasa Pura I, yang bertanggung jawab atas pengelolaan bandar udara di wilayah Indonesia bagian timur, termasuk Bandar Udara Juanda (Sulistiyo, 1986).

Meskipun kewenangan sipil terus menguat, status Lanudal Juanda sebagai pangkalan militer TNI Angkatan Laut tidak pernah dicabut. Yunianto (2017) menjelaskan bahwa kondisi ini melahirkan sistem *civil enclave*: pada situasi normal, penerbangan sipil dikelola berdasarkan regulasi sipil, tetapi dalam keadaan darurat militer atau perang, kawasan tersebut beralih menjadi *military enclave* dengan kendali penuh berada di tangan militer. Hasil wawancara dengan Serda Aji memperkuat temuan ini, bahwa aset-aset inti seperti runway, taxiway, apron, serta Terminal 1 dan Terminal 2 tetap berdiri di atas Sertifikat Hak Pakai TNI Angkatan Laut, sementara “PT Angkasa Pura hanya bertindak sebagai operator Bandar Udara Internasional Juanda berdasarkan perjanjian kerja sama pemanfaatan aset, bukan sebagai pemilik aset tersebut” (Serda Aji, komunikasi pribadi, 21 Juni 2026).

Secara geografis, kawasan Lanudal Juanda terletak di Kecamatan Sedati, sekitar 20 kilometer di selatan Kota Surabaya, pada koordinat kurang lebih 07°22' Lintang Selatan dan 112°46' Bujur Timur (“Sejarah Bandara Juanda,” n.d.). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2009 tentang Penerbangan, bandar udara didefinisikan sebagai kawasan dengan batas tertentu yang digunakan untuk kegiatan pendaratan, lepas landas, dan perpindahan moda transportasi, termasuk kawasan keselamatan operasi penerbangan di sekitarnya (Republik Indonesia, 2009). Posisi ini menjadikan Juanda sebagai simpul penting bagi perkembangan kawasan metropolitan Surabaya-Sidoarjo. Sebelum berkembang menjadi kawasan bandar udara yang padat, wilayah di sekitar Sedati bercirikan permukiman, tambak, dan lahan pertanian yang menjadi sumber penghidupan masyarakat setempat. Pertumbuhan Bandara Juanda kemudian mendorong penataan ruang yang semakin kompleks—kebutuhan landasan pacu, terminal, apron, dan fasilitas keselamatan penerbangan menimbulkan tekanan ruang yang besar terhadap kawasan sekitarnya, sebagaimana lazim terjadi pada pembangunan infrastruktur bandara berskala besar (Sari & Kushardono, 2019). Kajian mengenai unit *Apron Movement Control* di Terminal 1 Bandara Internasional Juanda juga menunjukkan bahwa peningkatan pergerakan pesawat turut mendorong kebutuhan pelayanan yang lebih kompleks, termasuk penggunaan garbarata dan pengawasan area sisi udara (Pebriani & Endrawijaya, 2019). Pemberitaan Harian Ekonomi Neraca edisi 28 Desember 1993 turut mencatat bahwa Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur menyetujui usulan perluasan Bandara Juanda oleh PT Angkasa Pura I guna menunjang pertumbuhan ekonomi kawasan (“Pemda Setuju Bandara Juanda Diperluas,” 1993).

Maryaningsih (2014) menegaskan bahwa infrastruktur transportasi berperan penting mendorong pertumbuhan ekonomi karena mendukung mobilitas, investasi, dan produktivitas wilayah, namun Sukwika (2018) mengingatkan bahwa manfaat pembangunan infrastruktur yang tidak merata berpotensi menimbulkan ketimpangan sosial-ekonomi antarwilayah. Kondisi geografis dan sosial-ekonomi inilah yang menjadi latar penting bagi munculnya sengketa pengelolaan lahan pada periode 1973–1998, sebagaimana diuraikan pada subbagian berikut.

B. Faktor-Faktor Penyebab Sengketa Pengelolaan Lahan Lanudal Juanda

Kebijakan pemerintah dalam mengelola kawasan Juanda pada dasarnya merupakan upaya menyeimbangkan dua kepentingan yang berbeda, yaitu kepentingan pertahanan negara dan kepentingan pembangunan ekonomi melalui perluasan layanan transportasi udara. Untuk mengakomodasi kedua kepentingan tersebut, pemerintah menerapkan pola pengelolaan bersama (*joint use*) yang menempatkan aktivitas penerbangan sipil di dalam kawasan pangkalan militer—sebuah model yang menjadi ciri khas Bandar Udara Juanda dibandingkan bandar udara sipil lain di Indonesia (Yunianto, 2017). Pola ini diperkuat secara bertahap melalui Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri Tahun 1981, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1984, dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1986 (Sudharmono, 1984; Sulistiyo, 1986). Namun demikian, rangkaian kebijakan tersebut turut menambah jumlah aktor yang berkepentingan atas kawasan Juanda—TNI Angkatan Laut sebagai pemegang hak penguasaan lahan, Departemen Perhubungan sebagai regulator penerbangan sipil, dan Perum Angkasa Pura sebagai pengelola bandar udara—sehingga menciptakan konfigurasi kelembagaan yang kompleks dan berpotensi tumpang tindih.

Faktor pertama yang melatarbelakangi sengketa adalah perbedaan penafsiran atas status kepemilikan aset dan lahan. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1984 memisahkan sebagian kekayaan negara di Bandar Udara Juanda dan mengalihkannya sebagai penyertaan modal negara pada Perum Angkasa Pura, tetapi ketentuan tersebut tidak secara eksplisit menyebutkan pengalihan hak kepemilikan atas seluruh lahan maupun aset strategis di kawasan Lanudal Juanda (Sudharmono, 1984). Celah inilah yang membuka ruang interpretasi berbeda mengenai batas antara hak pengelolaan operasional dan hak penguasaan aset negara. Dari perspektif TNI Angkatan Laut, sebagaimana disampaikan Serda Aji, kerja sama yang dibangun dengan pemerintah “tidak mengakibatkan peralihan hak kepemilikan atas aset-aset strategis di kawasan

Juanda, melainkan hanya memberikan kewenangan kepada PT Angkasa Pura untuk mengelola operasional penerbangan sipil sesuai dengan perjanjian kerja sama” (Serda Aji, komunikasi pribadi, 21 Juni 2026). Sementara itu, kebutuhan Perum Angkasa Pura untuk mengembangkan kapasitas layanan—melalui pembangunan terminal, perluasan apron, dan fasilitas pendukung lain—mendorong lembaga tersebut memandang penguasaan operasional atas kawasan secara lebih luas. Perbedaan orientasi ini, jika ditinjau melalui teori konflik, mencerminkan perebutan kontrol atas sumber daya yang bernilai strategis sekaligus ekonomis: TNI Angkatan Laut memandang aset Juanda sebagai bagian dari sistem pertahanan negara, sedangkan Perum Angkasa Pura memandangnya sebagai sarana utama pelayanan transportasi udara (Mas’udi, 2015).

Faktor kedua berkaitan dengan proses pembebasan lahan dalam pengembangan Bandara Juanda. Berdasarkan wawancara dengan Serka Yetno, tahap pertama pembebasan lahan berhasil membebaskan sekitar 200 hektare dari total kebutuhan 327 hektare, dan merupakan tahap paling kompleks karena sebagian besar lahan yang dibebaskan adalah kawasan permukiman penduduk (Serka Yetno, komunikasi pribadi, 21 Juni 2026). Pemerintah memberikan kompensasi yang relatif tinggi—mencakup tanah, bangunan, dan tanaman milik masyarakat—sebagai strategi meminimalkan penolakan. Namun, dari sisa kebutuhan lahan sekitar 127 hektare, sekitar 50 hektare merupakan lahan milik TNI Angkatan Laut yang direncanakan diselesaikan melalui mekanisme tukar-menukar dengan Departemen Perhubungan, tetapi lahan pengganti yang diharapkan TNI AL “belum juga ditentukan” hingga pengembangan berlangsung (Serka Yetno, komunikasi pribadi, 21 Juni 2026). Persoalan lahan milik TNI AL yang tidak tercatat sebagai objek pembebasan inilah yang kemudian menjadi bibit sengketa mengenai status kepemilikan di kemudian hari.

Faktor ketiga adalah perbedaan kepentingan kelembagaan antara TNI Angkatan Laut dan PT Angkasa Pura dalam memandang fungsi kawasan Juanda. TNI Angkatan Laut menempatkan Lanudal Juanda sebagai pusat pembinaan penerbangan yang mendukung kesiapan operasi pertahanan, sehingga setiap pemanfaatan kawasan harus tetap mempertimbangkan kepentingan militer. Sebaliknya, PT Angkasa Pura memerlukan keleluasaan pengelolaan kawasan untuk mengembangkan infrastruktur sesuai pertumbuhan jumlah penumpang dan aktivitas penerbangan sipil yang terus meningkat (Yunianto, 2017). Ketidadaan petunjuk pelaksanaan yang rinci dari Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri memperbesar ruang bagi masing-masing institusi untuk menjalankan interpretasinya sendiri atas kebijakan pemerintah, sehingga koordinasi antarlembaga tidak selalu berjalan efektif.

Berdasarkan ketiga faktor tersebut, dapat dipahami bahwa sengketa pengelolaan lahan Lanudal Juanda bukan semata-mata persoalan administrasi pertanahan, melainkan akumulasi dari perbedaan penafsiran regulasi, ketidaktuntasan proses pembebasan lahan, dan perbedaan orientasi kelembagaan yang berkembang sejak diterapkannya sistem penggunaan bersama di kawasan tersebut.

C. Dinamika Sengketa antara TNI Angkatan Laut dan Perum Angkasa Pura

Sengketa pengelolaan lahan Lanudal Juanda berkembang secara bertahap sebagai konsekuensi meningkatnya intensitas penggunaan kawasan oleh penerbangan sipil. Pada tahap awal, hubungan antara TNI Angkatan Laut dan Perum Angkasa Pura masih berjalan dalam kerangka kerja sama sesuai pembagian fungsi masing-masing. Namun, seiring pertumbuhan Bandar Udara Juanda sebagai bandar udara internasional, kebutuhan pengembangan infrastruktur dan penggunaan aset negara memperbesar ruang munculnya perbedaan kepentingan. Berdasarkan keterangan Serda Aji, akar persoalan bermula dari pemanfaatan aset TNI AL seluas sekitar 399 hektare untuk operasional Bandara Juanda yang “belum pernah ada

penyelesaian mengenai hak-hak TNI AL sebagaimana yang diharapkan,” ditambah persoalan lahan seluas kurang lebih 50 hektare di sebelah utara kawasan bandara yang menurut TNI Angkatan Laut tidak pernah termasuk dalam objek pembayaran maupun pencatatan pembebasan tanah (Serda Aji, komunikasi pribadi, 21 Juni 2026).

Ketegangan tersebut kemudian meluas ke persoalan pemeliharaan aset. Menurut Serka Yetno, sejumlah fasilitas lama milik TNI Angkatan Laut—seperti sentral telepon dan instalasi listrik yang sebelumnya mendukung operasi penerbangan militer—mengalami penurunan kondisi fisik karena tidak lagi mendapat pemeliharaan optimal setelah Perum Angkasa Pura membangun fasilitasnya sendiri (Serka Yetno, komunikasi pribadi, 21 Juni 2026). Bagi TNI Angkatan Laut, kondisi ini menegaskan bahwa pemanfaatan aset oleh pihak lain semestinya diikuti tanggung jawab pemeliharaan, sehingga sengketa yang berkembang tidak hanya menyangkut hak atas tanah, tetapi juga tanggung jawab atas keberlanjutan aset negara yang digunakan bersama.

Ketidaktuntasan penyelesaian mendorong TNI Angkatan Laut mempertimbangkan opsi hukum. Serka Yetno menjelaskan bahwa “Panglima Komando Armada Timur Laksamana Muda TNI Adi Hariyono mempertimbangkan penyelesaian melalui jalur hukum apabila pihak Perum Angkasa Pura tidak memberikan tanggapan terhadap surat yang telah disampaikan TNI AL” (Serka Yetno, komunikasi pribadi, 21 Juni 2026). Langkah ini ditempuh setelah berbagai pertemuan musyawarah dinilai tidak menghasilkan keputusan final, yang menurut pihak TNI AL disebabkan oleh alasan administratif di internal Perum Angkasa Pura, seperti belum adanya keputusan direksi. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa mekanisme musyawarah, meskipun diutamakan sejak awal, belum sepenuhnya mampu menjembatani perbedaan kepentingan kedua institusi.

Ditinjau melalui teori konflik, dinamika sengketa ini merefleksikan pertentangan atas penguasaan sumber daya yang memiliki nilai ganda—strategis sekaligus ekonomis. TNI Angkatan Laut menempatkan aset Juanda sebagai bagian dari sistem pertahanan yang harus dipertahankan penguasaannya, sementara Perum Angkasa Pura memandangnya sebagai sarana yang harus dioptimalkan untuk pelayanan publik dan pengembangan bandar udara (Mas'udi, 2015). Dengan demikian, sengketa yang berkembang merupakan konflik kelembagaan yang dipengaruhi oleh perbedaan kepentingan struktural, bukan sekadar persoalan administrasi pertanahan semata.

D. Upaya Penyelesaian Sengketa Pengelolaan Lahan Lanudal Juanda

Penyelesaian sengketa pengelolaan lahan Lanudal Juanda ditempuh terutama melalui mekanisme musyawarah dan perundingan antarlembaga. TNI Angkatan Laut sejak awal mengutamakan jalur ini karena hubungan dengan Perum Angkasa Pura I dipandang sebagai kerja sama antarlembaga negara yang telah berlangsung lama sejak diberlakukannya sistem penggunaan bersama. Serka Yetno menegaskan bahwa “pada prinsipnya tidak ada aset negara yang digunakan untuk kepentingan bisnis tanpa adanya bentuk kompensasi kepada pemilik aset,” dan bahwa tuntutan TNI Angkatan Laut “bukan untuk menghambat operasional Bandara Juanda, melainkan untuk memperoleh kepastian mengenai hak-hak TNI AL atas pemanfaatan aset negara yang digunakan oleh Perum Angkasa Pura” (Serka Yetno, komunikasi pribadi, 21 Juni 2026).

Dalam pelaksanaannya, kedua belah pihak tercatat telah melakukan hingga lima kali perundingan, namun belum berhasil mencapai kesepakatan final mengenai bentuk penyelesaian yang dapat diterima bersama (Serka Yetno, komunikasi pribadi, 21 Juni 2026). Pokok pembahasan yang berulang kali muncul dalam perundingan adalah mekanisme kompensasi atas penggunaan lahan seluas sekitar 399 hektare beserta lahan tambahan seluas 50 hektare yang direncanakan untuk pengembangan kawasan. Kebutuhan kompensasi ini juga berkaitan dengan keterbatasan anggaran TNI Angkatan Laut untuk membangun fasilitas penunjang seperti mess

perwira, perumahan dinas, dan sarana pendukung lain bagi personel yang terus bertambah setiap tahun.

Salah satu kendala mendasar dalam penyelesaian sengketa adalah tidak pernah tersusunnya petunjuk pelaksanaan sebagai tindak lanjut dari Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri, padahal dokumen tersebut semestinya mengatur secara rinci mekanisme pengalihan pengelolaan, termasuk ketentuan kompensasi atas aset yang digunakan. Ketiadaan aturan pelaksana ini menyebabkan masing-masing pihak menjalankan interpretasinya sendiri atas bentuk kerja sama dan tanggung jawab pengelolaan. Di sisi lain, menurut informasi yang diterima TNI AL, Perum Angkasa Pura menyatakan telah menanggung sejumlah kebutuhan operasional seperti pembayaran listrik dan air PDAM yang sebelumnya menjadi tanggung jawab Lanudal Juanda—langkah yang oleh TNI AL belum dianggap sebagai penyelesaian atas pokok sengketa, yakni kompensasi atas penggunaan aset (Serka Yetno, komunikasi pribadi, 21 Juni 2026).

Hingga akhir periode penelitian, upaya penyelesaian sengketa belum menghasilkan kesepakatan yang bersifat final dan diterima kedua belah pihak. Kondisi ini menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa pengelolaan aset negara yang digunakan secara bersama tidak cukup ditopang oleh dasar hukum semata, tetapi juga memerlukan komitmen konsisten dari seluruh pihak untuk melaksanakan setiap ketentuan yang telah disepakati serta kejelasan regulasi turunan yang mengatur pembagian hak dan kewajiban secara rinci.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa sengketa pengelolaan lahan Lanudal Juanda tahun 1973–1998 bukan semata-mata persoalan kepemilikan tanah, melainkan konsekuensi dari perubahan kebijakan pemerintah yang mengubah Lanudal Juanda dari pangkalan udara militer tunggal menjadi kawasan berfungsi ganda (*civil enclave*). Perubahan tersebut berlangsung bertahap melalui kebijakan penggunaan bersama antara TNI Angkatan Laut dan pemerintah sipil, di mana kewenangan operasional penerbangan sipil semakin besar diserahkan kepada Departemen Perhubungan dan kemudian Perum Angkasa Pura, sementara status kepemilikan aset strategis—lahan, runway, taxiway, apron, dan control tower—tetap berada di bawah penguasaan TNI Angkatan Laut. Dualisme pengelolaan inilah yang menjadi akar munculnya sengketa.

Sengketa tersebut dilatarbelakangi oleh tiga faktor yang saling berkaitan: perbedaan penafsiran atas status kepemilikan aset pascaterbitnya kebijakan pengalihan pengelolaan penerbangan sipil, ketidaktuntasan proses pembebasan lahan milik TNI Angkatan Laut dalam pengembangan Bandara Juanda, dan perbedaan orientasi kelembagaan antara TNI Angkatan Laut yang mengutamakan kepentingan pertahanan dengan Perum Angkasa Pura yang mengutamakan pelayanan publik dan pengembangan transportasi udara. Dinamika sengketa berkembang dari persoalan penggunaan lahan seluas sekitar 399 hektare dan 50 hektare tambahan menjadi persoalan yang lebih luas mencakup pemeliharaan aset bersama, hingga TNI Angkatan Laut mempertimbangkan opsi penyelesaian hukum setelah lima kali perundingan belum menghasilkan kesepakatan final.

Upaya penyelesaian sengketa ditempuh terutama melalui musyawarah dan koordinasi antarlembaga, tetapi belum mencapai kesepakatan komprehensif hingga akhir periode penelitian, terutama karena tidak pernah tersusunnya petunjuk pelaksanaan dari Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri. Ditinjau melalui teori konflik, sengketa ini merupakan bentuk konflik kepentingan dalam penguasaan sumber daya strategis negara, di mana TNI Angkatan Laut berupaya mempertahankan aset pertahanan sementara Perum Angkasa Pura berupaya mengoptimalkan pemanfaatannya bagi pelayanan publik. Dengan demikian, penelitian ini

menegaskan bahwa sengketa pengelolaan lahan Lanudal Juanda merupakan hasil interaksi antara perubahan kebijakan pemerintah, pertumbuhan kebutuhan transportasi udara, dan perbedaan kepentingan kelembagaan dalam pengelolaan kawasan strategis negara—sebuah dinamika yang mencerminkan pola relasi sipil-militer yang lebih luas dalam pengelolaan aset negara di Indonesia.

REKOMENDASI

Berdasarkan temuan penelitian, beberapa rekomendasi dapat diajukan. Pertama, pemerintah perlu menyusun regulasi yang lebih rinci mengenai pembagian kewenangan, status kepemilikan aset, dan mekanisme kompensasi dalam pengelolaan kawasan yang digunakan bersama oleh institusi militer dan sipil, agar tidak menimbulkan celah penafsiran yang berpotensi memicu sengketa serupa di kawasan strategis lain. Kedua, TNI Angkatan Laut dan PT Angkasa Pura Indonesia perlu meningkatkan koordinasi dan komunikasi kelembagaan, dengan mengedepankan musyawarah, transparansi, dan kepastian hukum agar kerja sama pengelolaan Bandar Udara Juanda dapat berjalan efektif tanpa mengurangi fungsi pertahanan negara maupun pelayanan penerbangan sipil.

Penelitian ini juga memiliki keterbatasan karena dibatasi pada periode 1973–1998, sehingga belum menjangkau perkembangan sengketa pascareformasi. Penelitian selanjutnya disarankan mengkaji perkembangan hubungan TNI Angkatan Laut dan PT Angkasa Pura Indonesia pada periode setelah 1998, termasuk perubahan kebijakan pengelolaan aset negara dan perkembangan penyelesaian sengketa pada abad ke-21, agar diperoleh gambaran yang lebih utuh mengenai pengelolaan kawasan Juanda dari masa Orde Baru hingga era Reformasi. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah historiografi Indonesia, khususnya kajian sejarah lokal, sejarah militer, dan sejarah agraria mengenai hubungan antara institusi militer dan sipil dalam pengelolaan kawasan strategis negara.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Prof. Dr. Wisnu, M.Hum. selaku dosen pembimbing atas arahan dan masukan yang diberikan selama proses penelitian, kepada Drs. Artono, M.Hum. dan Esa Putra Bayu Gusti Gineung Patridina, S.S., M.A. selaku penguji atas kritik dan saran yang membangun, serta kepada Program Studi Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Negeri Surabaya atas dukungan yang diberikan selama penyusunan penelitian ini.

REFERENSI

- Azwar, A., & Suryana, M. J. (2021). Dwifungsi TNI dari masa ke masa. *Jurnal Academia Praja*, 4(1), 154–179. <https://doi.org/10.36859/jap.v4i1.182>
- Berita Yudha. (1981, 10 Desember). Ekonomi keuangan dan industri. <https://mpn.komdigi.go.id/arsip/storage/resize/4d502a651c4fdc536b7b12c615432a56f1919944.jpg>
- Burhanuddin, A. (2015). Historical and cultural factors in Indonesian civil-military relations. *Kritis: Jurnal Sosial Ilmu Politik*, 1(2), 195–197.
- Djuyandi, Y., Sudirman, A., & Suryana, N. (2025a). Analisis hubungan sipil-militer di Indonesia pasca reformasi 1998. *Journal of Political Issues*, 7(1), 46–56. <https://doi.org/10.33019/jpi.v7i1.337>
- Djuyandi, Y., Dewi, S. K., Rahayu, L. F., & Hassan, M. S. (2025b). Civil-military relations in Indonesia: Promoting a professional military character from the New Order era to the reform

- era. Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan, 15(3), 510–526. <https://doi.org/10.26618/4d2j0r15>
- Harian Ekonomi Neraca. (1993, 28 Desember). Pemda setuju Bandara Juanda diperluas.
- Herlina, N. (t.t.). Metode sejarah (Edisi revisi). Satya Historika.
- Jubaidah, A. F., Sayrani, L. P., & Andayana, M. N. D. (2025). Dinamika konflik dalam pembangunan Bandara Surabaya II di Kabupaten Nagekeo, Nusa Tenggara Timur. *Journal of Social Science Research*, 5, 1458–1471.
- Kuntowijoyo. (2003). Metodologi sejarah (Edisi ke-2). PT Tiara Wacana Yogya.
- Maryaningsih, N. (2014). Pengaruh infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. *Bulletin of Monetary Economics and Banking*, 17(1), 61–98. <https://bulletin.bmebi.org/bmebi/vol17/iss1/3>
- Mas'udi. (2015). Akar-akar teori konflik: Dialektika konflik, core perubahan sosial dalam masyarakat. *Jurnal Ilmu Aqidah dan Studi Keagamaan*, 3(1), 177–200.
- Miftahuddin. (2020). Metodologi penelitian sejarah lokal. UNY Karangmalang Yogyakarta.
- Pebriani, E. P., & Endrawijaya, I. (2019). Kajian uraian tugas unit apron movement control di Terminal 1 Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya. *Jurnal Ilmiah Aviasi Langit Biru*, 12(1), 137–146.
- Pratama, G. G. (2019). Environmental protection aspect of joint use military-civil. *Bina Hukum Lingkungan*, 4(1), 21–40.
- Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.
- Rini, M. P. (t.t.). Arsip Presiden Soekarno dan perkembangan kemaritiman di Indonesia [Kajian arsip tidak diterbitkan].
- Sari, N. M., & Kushardono, D. (2019). Analisis dampak pembangunan infrastruktur Bandara Internasional Jawa Barat terhadap alih fungsi lahan pertanian melalui citra satelit resolusi tinggi. *Jurnal Geografi*, 11(2), 146–162. <https://doi.org/10.24114/jg.v11i2.13470>
- Sejarah Bandara Juanda. (t.t.). PT Angkasa Pura I Bandar Udara Juanda. Diakses 20 Juni 2026, dari https://repository.dinamika.ac.id/id/eprint/1275/3/BAB_II.pdf
- Sudharmono. (1984). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1984 tentang Pemisahan dan Pengalihan Kekayaan Negara pada Pelabuhan Udara Polonia di Medan dan Juanda di Surabaya untuk Dijadikan Tambahan Penyertaan Modal Negara dalam Perusahaan Umum Angkasa Pura. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Sukwika, T. (2018). Peran pembangunan infrastruktur terhadap ketimpangan ekonomi antarwilayah di Indonesia. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, 6(2), 115–130. <https://doi.org/10.14710/jwl.6.2.115-130>
- Sulistiyo, A. B. (1986). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1986 tentang Perusahaan Umum Angkasa Pura I. <https://peraturan.bpk.go.id>
- Syahrul, F., & Goncing, M. A. (2020). Analisis keterlibatan militer dalam jabatan sipil tahun 2019 di Indonesia. *SOSIOHUMANIORA: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Humaniora*, 6(2), 75–86. <https://doi.org/10.30738/sosio.v6i2.8080>
- Yunianto, B. (2017). Kerja sama Pangkalan Udara TNI Angkatan Laut Juanda dan Bandar Udara Internasional Juanda dalam mendukung sistem pertahanan semesta. *Jurnal Prodi Strategi Perang Semesta*, 3(3), 1–18.