imparsial
THE INDONESIAN HUMAN RIGHTS MONITOR

Quo Vadis

Batalyon Teritorial Pembangungan dan Perluasan Komando Teritorial



Ardi Manto Adiputra, Hussein Ahmad, Riyadh Putuhena,
Wira Dika Orizha Piliang, Annisa Yudha AS

Penerbit:
Imparsial

Didedikasikan untuk
Munir (1965–2004),
Ade Rostina (1938–2011),
H. S. Dillon (1945–2019),
atas perjuangannya menegakkan
demokrasi dan HAM di Indonesia

Quo Vadis Batalyon Teritorial Pembangungan dan Perluasan Komando Teritorial

Penulis:
Ardi Manto Adiputra, Hussein Ahmad, Riyadh Putuhena,
Wira Dika Orizha Piliang, Annisa Yudha AS

Penerbit:
Imparsial

Quo Vadis Batalyon Teritorial Pembangungan dan Perluasan Komando Teritorial

Penulis: Ardi Manto Adiputra, Hussein Ahmad, Riyadh Putuhena, Wira Dika Orizha Piliang, Annisa Yudha AS

Layout: Fikri Hemas P.

Cetakan Pertama, Oktober 2026
ISBN: 978-634-97471-0-3

PENERBIT
IMPARSIAL, *the Indonesian Human Rights Monitor*
Jl. Tebet Dalam IV J, No. 5. Jakarta, 12810
Telp : (021) 8290-351
Fax : (021) 8541-821
E-mail : office@imparsial.org
Web : www.imparsial.org

KATA PENGANTAR

“Menyoal Arah Reformasi Pertahanan, Perluasan Komando Teritorial, dan Pembentukan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan”

Penelitian ini disusun ketika keterlibatan militer dalam urusan di luar pertahanan kembali meluas. Perluasan Komando Teritorial (Koter) dan pembentukan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan (YONIF TP) perlu dibaca bukan hanya sebagai perubahan organisasi TNI, tetapi juga sebagai pilihan politik yang memengaruhi demokrasi, supremasi sipil, profesionalisme militer, negara hukum, dan agenda Reformasi 1998.

Reformasi 1998 merupakan tonggak penting dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Salah satu agenda utamanya adalah mengakhiri dominasi militer dalam kehidupan politik dan pemerintahan sipil, serta menata kembali hubungan antara militer dan negara demokratis. Reformasi sektor keamanan kemudian menjadi bagian penting dari upaya tersebut, dengan tujuan membangun institusi pertahanan dan keamanan yang profesional, akuntabel, tunduk pada supremasi sipil, serta menjalankan tugas sesuai mandat Konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks itu, perluasan struktur Komando Teritorial dan pembentukan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan perlu ditempatkan dalam perdebatan yang lebih mendasar mengenai arah pembangunan kekuatan pertahanan Indonesia. Apakah kebijakan tersebut benar-benar merupakan respons terhadap kebutuhan pertahanan negara yang objektif dan terukur, atau justru

mencerminkan kecenderungan remiliterisasi, yakni kembalinya ekspansi peran militer ke dalam ruang-ruang sipil yang semestinya dikelola oleh institusi pemerintahan demokratis?

Sinyal Remiliterisasi dan Ancaman bagi Demokrasi

Pembentukan YONIF TP dan penambahan Kodam maupun struktur Koter baru dapat dibaca sebagai sinyal penting mengenai arah perkembangan militer Indonesia. Perluasan struktur dan penempatan personel militer hingga ke berbagai wilayah, terutama apabila disertai dengan pelibatan dalam urusan pembangunan dan kehidupan sosial masyarakat, berpotensi menghidupkan kembali pola hubungan sipil-militer yang menyerupai praktik militerisme pada masa Orde Baru.

Pada masa lalu, doktrin Dwifungsi ABRI memberikan legitimasi bagi keterlibatan militer dalam bidang pertahanan sekaligus politik dan sosial. Meskipun konteks politik saat ini berbeda, perluasan peran militer ke dalam urusan sipil tetap harus dicermati secara serius agar tidak melahirkan bentuk baru dari praktik serupa. Demokrasi tidak hanya mensyaratkan adanya pemilu dan lembaga-lembaga politik, tetapi juga memastikan bahwa kewenangan negara dijalankan berdasarkan pembagian fungsi yang jelas, mekanisme akuntabilitas, serta kontrol sipil yang efektif.

Oleh karena itu, setiap kebijakan yang memperluas kehadiran dan kewenangan militer di ruang sipil harus diuji secara terbuka. Tidak cukup bagi pemerintah untuk mendasarkan kebijakan tersebut pada alasan membantu percepatan pembangunan atau membantu menjaga stabilitas keamanan. Harus dijelaskan secara

konkret ancaman pertahanan seperti apa yang sebenarnya hendak dihadapi, dasar hukum kewenangannya, serta yang terpenting dampaknya terhadap tata kelola pemerintahan demokratis dan penghormatan terhadap hak asasi manusia di Indonesia.

Agenda Reformasi Sektor Keamanan Menemui Jalan Buntu

Perluasan Koter juga menimbulkan pertanyaan serius mengenai konsistensinya dengan mandat Reformasi 1998 dan arah penataan sektor pertahanan sebagaimana dikehendaki dalam Undang-Undang TNI. Reformasi sektor keamanan menuntut adanya pembatasan dan penataan kembali peran militer agar TNI berfokus pada tugas pokoknya sebagai alat pertahanan negara.

Dalam negara demokratis, pertahanan negara pada prinsipnya diarahkan untuk menghadapi ancaman yang membahayakan kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa. Orientasi tersebut menuntut pembangunan postur pertahanan yang didasarkan pada analisis ancaman, kebutuhan strategis, kemampuan pertahanan, serta modernisasi alat utama sistem persenjataan. Sebaliknya, apabila pembangunan struktur militer lebih banyak diarahkan untuk pengawasan, pembinaan, atau pelaksanaan kegiatan domestik, maka terdapat risiko bergesernya orientasi pertahanan eksternal menjadi pengelolaan ruang sipil secara teritorial.

Kecenderungan ini patut dikritisi karena dapat menghambat agenda reformasi yang belum sepenuhnya tuntas. Reformasi sektor keamanan bukan sekadar perubahan kelembagaan, melainkan proses untuk memastikan bahwa militer tidak kembali

menjadi aktor dominan dalam urusan sipil. Setiap perluasan Koter karenanya harus memiliki justifikasi strategis yang jelas dan tidak boleh menjadi jalan belakang bagi perluasan kewenangan militer di luar mandat pertahanan.

Pembengkakan Anggaran Pertahanan

Dimensi lain yang tidak kalah penting adalah konsekuensi anggaran dari perluasan struktur teritorial dan pembentukan YONIF TP. Penambahan batalyon, Kodam, serta struktur Koter hingga tingkat daerah tentu membutuhkan dukungan sumber daya yang tidak sedikit, mulai dari pembangunan infrastruktur, penyediaan fasilitas, pengadaan peralatan, dukungan logistik, hingga pembiayaan operasional dan personel.

Dalam kondisi anggaran negara yang terbatas, kebijakan tersebut perlu dipertanyakan dari perspektif efektivitas dan prioritas pertahanan. Apakah penambahan struktur organisasi merupakan kebutuhan yang paling mendesak, atau justru terdapat kebutuhan lain yang lebih strategis, seperti modernisasi alutsista, peningkatan kesejahteraan prajurit, serta peningkatan kesiapan menghadapi ancaman bersenjata dari eksternal?

Pembengkakan anggaran rutin juga dapat mengurangi ruang fiskal bagi pembangunan kemampuan pertahanan yang lebih substantif. Negara perlu memastikan bahwa setiap rupiah anggaran pertahanan memberikan kontribusi nyata terhadap peningkatan kapasitas pertahanan, bukan sekadar membiayai ekspansi birokrasi dan kehadiran militer di wilayah. Karena itu, keputusan memperluas

Koter dan membentuk YONIF TP harus didasarkan pada kajian kebutuhan, ketersediaan dan transparansi penggunaan anggaran, dampak terhadap supremasi sipil dan hak asasi manusia, serta sistem pengawasan.

Distorsi Tugas Pokok dan Pendangkalan Profesionalisme Militer

Keterlibatan prajurit dalam program pembangunan sipil, seperti ketahanan pangan, pembangunan infrastruktur, dan proyek pembangunan daerah, juga memunculkan persoalan mengenai distorsi tugas pokok TNI. TNI dibentuk dan dilatih untuk menjalankan tugas pertahanan negara. Profesionalisme militer mensyaratkan bahwa pendidikan, pelatihan, doktrin, dan pengembangan kekuatan diarahkan terutama pada kemampuan menghadapi ancaman pertahanan. Apabila prajurit secara rutin dibebani tugas-tugas pembangunan sipil yang semestinya menjadi tanggung jawab kementerian, pemerintah daerah, dan institusi sipil lainnya, maka terdapat risiko terjadinya pendangkalan profesionalisme militer.

Selain itu, pelibatan militer dalam program pembangunan dapat menciptakan persepsi bahwa militer merupakan institusi yang lebih efektif dibandingkan lembaga sipil dalam mengelola urusan publik. Persepsi semacam ini berbahaya bagi penguatan demokrasi karena dapat melemahkan legitimasi, kapasitas, dan tanggung jawab institusi sipil. Pembangunan yang demokratis seharusnya memperkuat pemerintahan sipil, bukan menggantikannya dengan struktur komando militer.

Potensi Konflik Sosial dan Tumpang Tindih Kewenangan Sipil

Perluasan Koter dan pembentukan YONIF TP juga membawa potensi persoalan dalam relasi antara militer dan masyarakat. Penempatan pasukan teritorial di berbagai daerah, terutama dalam konteks pengamanan proyek strategis, pengelolaan lahan, atau program pembangunan, dapat menimbulkan gesekan dengan masyarakat sipil. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa keterlibatan aparat keamanan dalam persoalan agraria dan konflik sumber daya alam sering kali menimbulkan persoalan serius terkait hak masyarakat, penggunaan kekuatan, dan akuntabilitas.

Dalam konteks tersebut, keberadaan struktur militer di wilayah sipil justru dapat menjadi ancaman serius terhadap ruang hidup masyarakat sipil. Struktur Koter ataupun YONIF TP dapat mengambil alih fungsi pemerintah daerah, aparat penegak hukum, maupun lembaga sipil lainnya. Tumpang tindih kewenangan berpotensi menciptakan ketidakjelasan pertanggungjawaban ketika terjadi konflik atau pelanggaran hak asasi manusia.

Penutup

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penguatan diskursus publik mengenai arah reformasi pertahanan dan hubungan sipil-militer di Indonesia. Perluasan Koter dan pembentukan YONIF TP bukan semata-mata persoalan organisasi TNI, melainkan menyangkut pilihan politik negara dalam membangun demokrasi, pertahanan, dan tata kelola pemerintahan.

Pemerintah perlu memastikan bahwa setiap kebijakan pertahanan tidak mengulang pola militerisme masa lalu, melainkan memperkuat profesionalisme militer, supremasi sipil, dan

akuntabilitas demokratis. Kebijakan pertahanan harus disusun berdasarkan kebutuhan strategis yang objektif, bukan didorong oleh ambisi perluasan struktur atau keterlibatan militer dalam urusan sipil.

Pertahanan yang kuat tidak diukur dari luasnya kehadiran militer dalam kehidupan masyarakat, melainkan dari kemampuan TNI menghadapi ancaman secara efektif, profesional, dan akuntabel. Demokrasi juga menuntut pembagian fungsi yang tegas: militer berfokus pada pertahanan, sedangkan urusan pemerintahan dan pelayanan publik dijalankan oleh institusi sipil yang bertanggung jawab kepada warga.

Semoga penelitian ini dapat menjadi bahan refleksi, diskusi, dan advokasi bagi berbagai pihak yang memiliki perhatian terhadap masa depan reformasi sektor keamanan, demokrasi, negara hukum, dan supremasi sipil di Indonesia.

Dr. Al Araf

Peneliti Senior Imparsial dan
Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

DAFTAR ISI Hal

Kata Pengantar **i**

Ringkasan Eksekutif **1**

Bab I Pendahuluan **5**

Bab II Evolusi Komando Teritorial, Politik Hukum Pertahanan, dan Pembentukan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan **13**

A. Evolusi Komando Teritorial: Dari Strategi Perang Gerilya Menuju Instrumen Politik Negara **14**

B. Involusi Politik Hukum Pertahanan dan Penguatan Kembali Komando Teritorial Pascareformasi **20**

C. Pembentukan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan sebagai Konsekuensi Involusi Politik Hukum Pertahanan **27**

Bab III Kritik terhadap Konsep Komando Teritorial **31**

A. Komando Teritorial dalam Perspektif Negara Hukum Demokratis **36**

B. Profesionalisme Militer dalam Bayang-Bayang Komando Teritorial **40**

C. Ancaman Baru dan Struktur yang Lama **49**

Bab IV Kritik terhadap Konsep Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan **55**

A. Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan dan Ekspansi Peran TNI **56**

B. B. Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan dan Problematika Pengalokasian Anggaran Pertahanan untuk Fungsi Non-pertahanan **64**

Bab V Implikasi Penguatan Komando Teritorial melalui Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan terhadap Tata Pemerintahan Demokratis dan Kemanusiaan **73**

A. Implikasi terhadap Kebebasan Sipil, Hak Asasi Manusia, dan Ruang Demokrasi **79**

B. Implikasi terhadap Konflik Agraria, Pengadaan Lahan, dan Masyarakat Adat **84**

C. Implikasi terhadap Situasi Aceh dan Keberlanjutan Perdamaian Pasca-konflik **89**

D. Implikasi terhadap Situasi Keamanan di Papua: Antara Pendekatan Keamanan dan Kepercayaan Masyarakat **92**

E. Implikasi terhadap Anggaran Negara dan Prioritas Pembangunan Pertahanan **95**

F. Implikasi terhadap Profesionalisme Prajurit dan Kesiapan Tempur **98**

Bab VI Penutup **103**

A. Kesimpulan **104**

B. Rekomendasi **105**

Referensi **109**

Profil Lembaga Imparsial (*the Indonesian Human Rights Monitor*) **117**

RINGKASAN EKSEKUTIF

Penelitian ini menelaah pembentukan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan (YONIF TP) dan perluasan Komando Teritorial (Koter) sebagai bagian dari perubahan arah kebijakan pertahanan Indonesia. Kebijakan tersebut tidak hanya menambah jumlah satuan dan personel TNI, tetapi juga memperluas kehadiran militer ke bidang pertanian, peternakan, perikanan, kesehatan, ketahanan pangan, pembangunan daerah, dan pelayanan publik. Karena dijalankan melalui struktur militer yang permanen hingga tingkat lokal, YONIF TP berpotensi mengubah pola hubungan antara TNI, pemerintah sipil, dan masyarakat.

Secara historis, Koter tumbuh dari kebutuhan perang gerilya pada masa revolusi, kemudian berkembang menjadi infrastruktur politik dan sosial militer pada masa Orde Baru. Reformasi 1998 berupaya membalik arah tersebut dengan menghapus Dwifungsi ABRI, memisahkan fungsi pertahanan dan keamanan, serta menempatkan TNI di bawah supremasi sipil. Namun, mandat restrukturisasi Koter tidak pernah diselesaikan. Struktur teritorial justru terus bertambah, sedangkan pembentukan YONIF TP menandai tahap baru: satuan militer dibangun secara permanen untuk menangani pekerjaan yang pada dasarnya menjadi tanggung jawab lembaga sipil.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa pembentukan YONIF TP tidak ditopang oleh penilaian ancaman, kajian akademik, dan dokumen strategi pertahanan yang dapat diuji publik. Tugas-tugas pembangunan yang dilekatkan pada YONIF TP juga tidak

memiliki dasar yang tegas dalam kerangka Operasi Militer Selain Perang. Pasal 7 dan Pasal 11 UU TNI membatasi tugas serta pembangunan postur TNI pada kepentingan menghadapi ancaman militer dan ancaman bersenjata. Karena itu, penggunaan struktur militer permanen untuk pekerjaan pembangunan bukan sekadar persoalan efektivitas, tetapi juga menyangkut batas kewenangan, legalitas, dan akuntabilitas dalam negara hukum demokratis.

Ekspansi tersebut membawa konsekuensi fiskal yang besar dan berjangka panjang. Pembangunan markas, perekrutan personel, penyediaan kendaraan dan perlengkapan, belanja operasi, serta pemeliharaan akan mengikat anggaran pertahanan selama puluhan tahun. Pada saat yang sama, kebutuhan modernisasi alutsista, pendidikan dan latihan, kesiapan tempur, serta kesejahteraan prajurit masih mendesak. Ketika anggaran pertahanan digunakan untuk membiayai fungsi nonpertahanan, negara bukan hanya menghadapi risiko pemborosan, tetapi juga kehilangan kesempatan untuk membangun kemampuan militer yang lebih relevan terhadap ancaman kontemporer.

Dampaknya telah terlihat dalam konflik pengadaan lahan, penolakan masyarakat adat, dan meningkatnya ketimpangan kuasa antara warga dan institusi bersenjata. Di Aceh, penambahan struktur militer perlu diuji terhadap semangat dan arsitektur perdamaian pasca-MoU Helsinki. Di Papua, pendekatan pembangunan melalui institusi militer berisiko memperdalam sekuritisasi, memperbesar ketidakpercayaan, dan mengaburkan penyelesaian politik, agraria, serta pelanggaran HAM. Secara lebih luas, kehadiran militer yang

semakin dekat dengan kehidupan sehari-hari dapat menimbulkan efek gentar terhadap kritik, protes, kerja jurnalistik, dan pembelaan hak warga.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa YONIF TP dan penguatan Koter bergerak berlawanan dengan agenda reformasi TNI, prinsip supremasi sipil, dan kebutuhan membangun pertahanan modern. Pemerintah dan DPR perlu menghentikan pembentukan YONIF TP baru, mengevaluasi serta membubarkan satuan yang menjalankan fungsi nonpertahanan, dan menyusun peta jalan restrukturisasi Koter. Anggaran pertahanan harus dialihkan pada modernisasi, kesiapan operasi, pendidikan dan latihan, serta kesejahteraan prajurit. Pada saat yang sama, urusan pembangunan dan pelayanan publik harus dikembalikan kepada kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah, disertai penguatan pengawasan parlemen, transparansi anggaran, perlindungan hak atas tanah, serta mekanisme pertanggungjawaban yang dapat diakses masyarakat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

"Saat ini semua habis. Semua diambil sama tentara", ujar Lilis, warga Rancapinang, Banten, yang kehilangan tanah garapannya untuk pembangunan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan.[1] Pengalaman serupa dirasakan sedikitnya 900 keluarga di Rancapinang. Konflik lahan terkait pembangunan komando teritorial dan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan (YONIF TP) juga muncul di Temanggung, Tanah Datar, Luwu Utara, Nagekeo, dan sejumlah daerah lain, termasuk wilayah masyarakat adat. Rangkaian kasus tersebut memunculkan pertanyaan mendasar: untuk kepentingan apa pemerintah membangun 255 YONIF TP, enam Kodam baru, dan sejumlah komando teritorial lain dalam dua tahun terakhir? Sejauh mana kebijakan itu menjawab ancaman eksternal di tengah perubahan lingkungan strategis? Apakah struktur komando teritorial masih relevan dengan karakter ancaman militer saat ini? Dan bagaimana dampaknya terhadap kebebasan sipil serta demokrasi?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut berangkat dari kekhawatiran bahwa praktik dwifungsi militer dapat kembali dalam bentuk baru. Pada masa Orde Baru, militer tidak hanya memengaruhi kebijakan pemerintahan, tetapi juga terlibat dalam penegakan hukum dan pengendalian ruang publik. Akibatnya, kritik terhadap pemerintah menyempit dan perbedaan pendapat kerap diperlakukan sebagai gangguan keamanan. Pengalaman itulah yang membuat perluasan Koter dan pembentukan YONIF TP perlu diperiksa secara ketat.

1. Raja Eben Lumbanrau, "TNI: Warga Banten Kehilangan Tanah Akibat Pembangunan Batalyon," *BBC News Indonesia*, 15 Februari 2024, https://www.bbc.com/indonesia/articles/c1e309ee2l9o (diakses pada 14 Agustus 2026).

Kecenderungan itu dapat dibaca sebagai rekonsolidasi militerisme.[2] Gejalanya tampak pada keterlibatan TNI dalam urusan sipil, penempatan prajurit aktif pada jabatan yang tidak berkaitan dengan pertahanan, perluasan dasar hukum melalui revisi UU TNI, serta penguatan kembali struktur komando teritorial.[3] Dalam rangkaian tersebut, YONIF TP bukan kebijakan yang berdiri sendiri. Ia melengkapi ekspansi Koter, termasuk rencana penambahan Kodam dan satuan di bawahnya, yang memperbesar kembali jangkauan institusional militer dalam pemerintahan dan masyarakat.

Reformasi 1998 menuntut TNI kembali pada fungsi utamanya sebagai alat pertahanan negara. Arah itu kemudian ditegaskan dalam perubahan konstitusi dan pembaruan hukum sektor keamanan. Profesionalisme TNI karena itu tidak diukur dari luasnya bidang yang ditangani, melainkan dari kemampuannya menjalankan tugas pertahanan secara efektif. Pelibatan rutin dalam pertanian, peternakan, perikanan, kesehatan, dan pembangunan justru berisiko menjauhkan TNI dari tugas pokoknya. Risiko tersebut semakin besar ketika lingkungan strategis berubah cepat dan sumber daya pertahanan seharusnya digunakan untuk membangun kekuatan yang modern serta pasukan yang siap tempur.

Menteri Pertahanan menyatakan bahwa pembangunan Koter dan YONIF TP akan menimbulkan *multiplier effect* bagi masyarakat, antara lain melalui tumbuhnya kegiatan ekonomi dan usaha mikro di sekitar satuan. Klaim tersebut perlu diuji bersama

2. Al Araf dan Ardi Manto Adiputra, "Jalan Mundur Reformasi TNI: Dari Dwifungsi ke Multifungsi," *Jurnal Prisma* 44, no. 2–3 (2025).
3. Imparsial, "1 Tahun Prabowo-Gibran, Imparsial Beri Rapor Merah untuk Sektor Pertahanan," 19 Oktober 2025, https://imparsial.org/1-tahun-prabowo-gibran-imparsial-beri-rapor-merah-untuk-sektor-pertahanan/ (diakses pada 3 Oktober 2026).

dampak negatif yang mungkin timbul dari kedekatan fasilitas militer dengan permukiman sipil. Sejumlah peristiwa, seperti penganiayaan dan perusakan warung oleh oknum anggota TNI di Kemayoran serta pemukulan terhadap karyawan minimarket di Atambua, menunjukkan bahwa interaksi tersebut juga dapat menimbulkan risiko bagi warga. Karena itu, penilaian atas dampak YONIF TP perlu mencakup manfaat ekonomi sekaligus biaya sosial dan potensi pelanggaran yang menyertainya.

Menteri Pertahanan juga menempatkan kemampuan merespons bencana sebagai salah satu alasan pembentukan YONIF TP. Persebaran markas dan personel TNI diproyeksikan mempercepat respons tanpa menunggu bantuan dari pusat. Namun, argumentasi ini perlu dibandingkan dengan pilihan memperkuat Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas), dua lembaga yang secara khusus dibentuk untuk menangani bencana dan operasi pencarian serta pertolongan. Keduanya masih menghadapi keterbatasan sumber daya manusia dengan keahlian khusus, peralatan yang menua atau tidak memadai, serta anggaran pelatihan dan pemeliharaan. Mengingat tingkat kerawanan bencana di Indonesia, analisis kebijakan perlu menjelaskan mengapa pembentukan satuan militer baru lebih tepat daripada penguatan kapasitas kedua lembaga tersebut.

Perluasan Koter dan pembangunan YONIF TP juga berlangsung bersamaan dengan pelibatan Bintara Pembina Desa (Babinsa) dalam pengawasan kepatuhan wajib pajak. Kebijakan tersebut tercantum dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-8/PJ/2026 tentang Pedoman Pengawasan Wajib Pajak, tertanggal 15

Juli 2026. Direktorat Jenderal Pajak menyatakan bahwa Babinsa hanya mendampingi petugas pajak agar pendataan berlangsung tertib dan aman. Meskipun demikian, kehadiran personel berseragam militer dalam proses administrasi perpajakan dapat menimbulkan persepsi tekanan terhadap warga dan memperluas peran TNI ke ranah pemerintahan sipil. Jika dikaitkan dengan ekspansi struktur teritorial, kebijakan ini memerlukan pengujian lebih lanjut terhadap batas fungsi TNI sebagaimana ditetapkan dalam UU TNI.

Persoalan lain berkaitan dengan sekuritisasi ruang publik, yakni kecenderungan menempatkan persoalan sosial dan politik sebagai isu keamanan yang memerlukan keterlibatan aparat koersif. Pendekatan semacam ini dapat menimbulkan efek gentar (*chilling effect*) terhadap pelaksanaan hak-hak sipil. Dampaknya terutama relevan bagi petani, masyarakat adat, buruh, mahasiswa, jurnalis, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok lain yang mengkritik kebijakan pemerintah. Dalam konflik agraria, misalnya, keterlibatan struktur militer dapat meningkatkan risiko intimidasi, penggusuran paksa, pembatasan kebebasan, atau penggunaan kekerasan. Karena itu, ekspansi Koter melalui YONIF TP perlu dinilai pula dari potensi pergeseran fungsi pertahanan menjadi instrumen pengendalian sosial.

Pembentukan YONIF TP dan ekspansi Koter dengan demikian perlu dinilai dalam kaitannya dengan mandat Pasal 30 ayat (3) UUD 1945 dan prinsip supremasi sipil. Pelembagaan struktur militer untuk menangani pertanian, kesehatan, dan kegiatan ekonomi menunjukkan pergeseran dari fungsi pertahanan menuju pelaksanaan pembangunan domestik. Apabila tidak dibatasi oleh

dasar hukum, kebutuhan strategis, dan mekanisme pengawasan yang memadai, ekspansi tersebut berisiko menghidupkan kembali pola multifungsi militer yang tidak sejalan dengan konsolidasi demokrasi.

Penelitian ini juga menelaah konsekuensi anggaran dari perluasan tersebut, terutama ketika ruang fiskal untuk kesejahteraan prajurit dan modernisasi alutsista masih terbatas. Dari sana, penelitian menguji dampaknya terhadap profesionalisme TNI dan kesiapan pertahanan dalam jangka panjang.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif-deskriptif yang memadukan studi kepustakaan (*library research*) dan studi kasus. Penelitian ini bertujuan mengurai relasi antara regulasi, kebijakan pertahanan teritorial, dan dampaknya terhadap demokrasi serta hak-hak masyarakat sipil.

Penelitian ini menggunakan dua jenis sumber. Sumber primer mencakup dokumentasi konflik agraria dan lahan di Rancapinang, Temanggung, Nagekeo, dan daerah lain, serta dokumen resmi seperti UUD 1945, UU No. 34 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU No. 3 Tahun 2025 tentang TNI, SE Dirjen Pajak No. SE-8/PJ/2026, dan kebijakan terkait lainnya. Sumber sekunder meliputi buku, jurnal ilmiah, laporan organisasi masyarakat sipil, data anggaran pertahanan, serta pemberitaan media massa.

Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, penelusuran dokumen dan arsip, serta dokumentasi kasus. Studi kepustakaan digunakan untuk menelaah literatur, jurnal, dan peraturan perundang-undangan. Penelusuran dokumen diarahkan pada data

anggaran pertahanan, jumlah YONIF TP dan Koter, serta laporan konflik lahan dan pelanggaran. Dokumentasi kasus digunakan untuk merekonstruksi dampak perluasan fungsi teritorial terhadap ruang sipil, masyarakat adat, dan petani.

C. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual penelitian ini dibangun berdasarkan interaksi antara kebijakan pertahanan, konsep supremasi sipil, dan dampaknya terhadap ruang publik-demokrasi. Secara rinci, alur dan pisau analisis dijelaskan sebagai berikut:

1. Teori Sekuritisasi Ruang Publik (*Securitization Theory)*:

Menganalisis fenomena di mana isu-isu sipil non-militer (seperti pembangunan, kebencanaan, hingga administrasi perpajakan) diubah statusnya menjadi isu keamanan (sekuritisasi) yang membutuhkan keterlibatan aktor koersif (TNI). Analisis ini membuktikan munculnya efek gentar (chilling effect) terhadap kebebasan sipil, aktivis, mahasiswa, buruh, dan petani di wilayah konflik lahan.

2. Konsep Rekonsolidasi Militerisme:

Menggunakan kerangka pemikiran tentang rekonsolidasi militerisme untuk membedah bagaimana instrumen komando teritorial (Koter) dan YONIF TP difungsikan sebagai wadah/ infrastruktur mengembalikan peran militer dalam urusan domestik sipil, mulai dari pengawasan wajib pajak (SE Dirjen Pajak SE-8/ PJ/2026) hingga keterlibatan di sektor pertanian, peternakan, kesehatan, perikanan dan sektor pembangunan lainnya.

3. **Prinsip Supremasi Sipil & Konstitusionalisme (Pasal 30 UUD 1945 & UU TNI):**

Menguji sejauh mana ekspansi YONIF TP melanggar profesionalisme TNI sebagai alat pertahanan negara sebagaimana telah dimandatkan oleh Konstitusi, serta dampaknya terhadap efisiensi anggaran pertahanan di tengah tuntutan modernisasi alutsista dan kesejahteraan prajurit.

BAB II

Evolusi Komando Teritorial, Politik Hukum Pertahanan, dan Pembentukan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan

Komando Teritorial, yang lazim disingkat Koter, adalah gelar kekuatan TNI Angkatan Darat yang membentang dari Komando Daerah Militer di tingkat provinsi, Komando Resor Militer dan Komando Distrik Militer di tingkat kabupaten dan kota, sampai Komando Rayon Militer di kecamatan dan Bintara Pembina Desa di tingkat desa. Susunan ini lahir dari strategi perang gerilya pada masa revolusi kemerdekaan, ketika keterbatasan senjata dan logistik memaksa tentara republik menempatkan rakyat sebagai bagian penting dari sistem pertahanan.[4] Bertolak dari latar belakang historis tersebut, bab ini menelusuri tiga pertanyaan kausal yang saling terkait: mengapa Komando Teritorial lahir dan bagaimana ia berevolusi dari instrumen pertahanan darurat menjadi instrumen kekuasaan politik; mengapa negara mempertahankan bahkan memperkuat Koter setelah Reformasi; dan mengapa negara membentuk Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan sebagai kelanjutan dari pergeseran politik hukum pertahanan pascareformasi.

A. Evolusi Komando Teritorial: Dari Strategi Perang Gerilya Menuju Instrumen Politik Negara

Cikal bakal komando teritorial bukan produk doktrin politik, melainkan konsekuensi dari ketiadaan kekuatan militer resmi pada awal kemerdekaan. Pemerintah Republik yang baru berdiri tidak segera membentuk tentara karena para pemimpinnya memusatkan perhatian pada upaya mempertahankan kemerdekaan itu sendiri, bukan pada pembentukan institusi pertahanan.[5] Arry Bainus mencatat setidaknya tiga alasan penundaan itu, mulai

4. Serafica Gischa, "Sejarah Sistem Teritorial TNI: Dari Perang Gerilya hingga Lahirnya Jabatan Kaster," *Kompas.com*, 13 Maret 2026, https://www.kompas.com/stori/read/2026/03/13/102310879/sejarah-sistem-teritorial-tni-dari-perang-gerilya-hingga-lahirnya-jabatan (diakses pada 25 Agustus 2026).
5. Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military After New Order* (Singapore: Nordic Institute of Asian Studies Press and Institute of Southeast Asian Studies, 2005), hlm. 15.

dari kekhawatiran akan reaksi tentara pendudukan Jepang yang saat itu masih bertanggung jawab atas ketertiban umum, keinginan agar Indonesia tidak dianggap sebagai negara boneka Jepang, sampai harapan agar negara pemenang perang yang berwatak demokratis bersimpati pada perjuangan kemerdekaan tanpa perlu konflik bersenjata dengan pasukan Sekutu.[6] Pada konteks inilah pembahasan mengenai fungsi militer baru muncul dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 19 Agustus 1945, ketika Otto Iskandardinata menyampaikan bahwa Tentara Kebangsaan adalah alat pertahanan yang harus diurus sebuah Departemen Pertahanan.[7] Empat hari kemudian Sukarno mengumumkan pembentukan Badan Keamanan Rakyat, beranggotakan pejuang bawah tanah, satuan pelajar pejuang, satuan bersenjata partai politik, dan satuan berbasis kesukuan, yang kemudian berkali-kali berganti nama, dari Tentara Keamanan Rakyat menjadi Tentara Keselamatan Rakyat, lalu Tentara Republik Indonesia, sampai akhirnya Tentara Nasional Indonesia.[8]

Sejalan dengan perkembangan tersebut, sepanjang 1945 hingga 1950 Republik yang masih muda ini hidup dalam kondisi perang. Dua kali Agresi Militer Belanda terjadi pada periode ini, disertai konflik bersenjata dengan pasukan Sekutu, dan Colin Brown mencatat korban tewas akibat pertikaian internal antarkelompok rakyat, dan antara pemerintah dengan kelompok bersenjata, bahkan lebih banyak dibanding korban yang jatuh saat melawan

6. Arry Bainus, *Mengatur Tentara* (Bandung: M63 Foundation dan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, 2012), hlm. 72–73.
7. Ananda B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 500, 520.
8. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 524; Bainus, *Mengatur Tentara*, hlm. 72–73.

Belanda.[9] Di tengah kekacauan itulah preseden pelibatan rakyat dalam pertahanan mulai terbentuk. Maklumat Markas Besar Umum Tentara Keamanan Rakyat tanggal 30 Oktober 1945 memerintahkan laskar rakyat ikut bertempur sebagai penolong dan pembantu tentara dalam mempertahankan kemerdekaan, sebuah preseden yang kelak menjadi rujukan doktrin teritorial.[10]

Landasan bagi keterlibatan militer yang lebih permanen baru terbentuk pada akhir masa Demokrasi Liberal. Ikrar Nusa Bhakti mencatat tiga peristiwa yang mendorong penguatan peran militer di bidang politik, ekonomi, dan keamanan dalam negeri pada kurun itu, yakni upaya militer mengambil alih perusahaan Belanda yang dinasionalisasi agar tidak jatuh ke tangan Partai Komunis Indonesia, meluasnya pemberontakan daerah yang memaksa pemerintah memberlakukan negara dalam keadaan darurat perang, dan belum selesainya Konstituante merumuskan Undang-Undang Dasar baru sekaligus mempertentangkan Pancasila dengan Islam sebagai dasar negara.[11] Bertolak dari kondisi tersebut, krisis keamanan dalam negerilah yang membawa konsekuensi hukum paling langsung. Pada 1957 pemerintah memberlakukan Keadaan Darurat Perang atau *Staat van Oorlog en Beleg* atas usul Jenderal A.H. Nasution, merujuk pada peraturan kolonial 1939 tentang keadaan bahaya.[12] Lewat status ini militer berwenang mengeluarkan aturan mengenai ketertiban umum, mengubah ketentuan hukum yang berlaku, dan mengambil tindakan apa pun yang dianggap perlu, sehingga militer menjadi kekuatan yang menentukan jalannya pemerintahan bahkan melampaui parlemen.[13]

---

9. Colin Brown, *A Short History of Indonesia: The Unlikely Nation?* (Crows Nest: Allen & Unwin, 2003), hlm. 158–159.
10. Aan Ratmanto, *Kronik TNI 1945–1949* (Yogyakarta: Matapadi Pressindo, 2013), hlm. 27.
11. Ikrar Nusa Bhakti, "Hubungan Baru Sipil-Militer," dalam *Harian Kompas*, 28 Juni 2000, Edisi Khusus: Kompas 35 Tahun.
12. Malik Haramain, Gus Dur, Militer, dan Politik (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 52–53.
13. *Ibid.*

Setahun berselang, gagasan mengenai peran ganda militer itu dirumuskan secara lebih eksplisit. Nasution menyampaikan konsep "Jalan Tengah" di Akademi Militer Magelang pada 11 November 1958, yang menyatakan tentara bukan alat sipil seperti lazimnya negara Barat, juga bukan rezim militer yang mendominasi kekuasaan negara, melainkan salah satu kekuatan rakyat yang berhak turut serta dalam pemerintahan, legislasi, dan administrasi negara.[14] Menariknya, gagasan ini tidak sepenuhnya orisinal dari Nasution sendiri. Salim Said mencatat gagasan ini turut disokong pakar hukum tata negara Djoko Sutono, sahabat dekat Nasution yang juga penasihat Presiden Sukarno, dan bahwa nama "Jalan Tengah" sendiri lahir dari pemikiran Djoko Sutono, bukan Nasution.[15] Konsep ini pada akhirnya membuka jalan bagi TNI memperoleh representasi tetap dalam kabinet dan Dewan Nasional sebagai golongan fungsional, sekaligus menjadi jalan awal implementasi Dwifungsi ABRI.[16]

Perspektif Jalan Tengah terus dikembangkan sepanjang pemerintahan Soeharto. Pada Seminar Angkatan Darat II bulan Agustus 1966, tentara merumuskan arah Orde Baru, yang salah satu butirnya menghendaki tata pikir realistis dan pragmatis tanpa meninggalkan idealisme perjuangan, serta tata kehidupan baru berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.[17] Arah tersebut kemudian

---

14. Ikrar Nusa Bhakti, "Hubungan Baru Sipil–Militer"; Harold A. Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Jakarta: Equinox Publishing, 2007), hlm. 24.
15. Salim Said, *Tumbuh dan Tumbangnya Dwifungsi: Perkembangan Pemikiran Politik Militer Indonesia 1958–2000* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002). Lihat juga Martin Sitompul, "Dari Jalan Tengah ke Dwifungsi ABRI," *Historia.id*, 21 Maret 2025, https://historia.id/politik/articles/dari-jalan-tengah-ke-dwifungsi-abri-DbVOq (diakses pada 26 Agustus 2026).
16. Harold Crouch, The Army and Politics in Indonesia (Singapore: Equinox Publishing (Asia) Pte Ltd, 2007), hlm. 25
17. Nugroho Notosusanto, *Tercapainya Konsensus Nasional 1966–1969* (Jakarta: Balai Pustaka, 1985), hlm. 31, dalam Prihatanti, Maskun, dan Syaiful M., "Tinjauan Historis tentang Keterlibatan Militer dalam Pemerintahan Soeharto pada Masa Awal Orde Baru," *Academic Paper*: Bandar Lampung: FKIP UNILA, 2013. http://download.portalgaruda.org/article.php?article=287250&val=7228&title=tinjauan%20historis%20tentang%20keterlibatan%20militer%20dalam%20pemerintahan%20soeharto

dituangkan ke dalam kerangka hukum. Konsep Dwifungsi mendapat pijakan hukum lewat UU No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, yang menyatukan bidang pertahanan dan keamanan sebagai satu fungsi pemerintahan sekaligus menegaskan ABRI, termasuk Polri di dalamnya, sebagai satu angkatan bersenjata.[18] Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara telah lebih dulu menegaskan ABRI sebagai kekuatan sosial, dan setelah UU No. 20 Tahun 1982 diubah menjadi UU No. 1 Tahun 1988, fungsi ABRI dinyatakan mencakup bidang pertahanan keamanan sekaligus sosial politik, sejalan dengan doktrin Kekaryaan ABRI yang ditulis Nasution sendiri pada 1971 untuk mendorong penempatan perwira dalam berbagai jabatan sipil.[19]

Eddy S. Harisanto menyimpulkan bahwa Dwifungsi terbentuk sebagai hasil evolusi doktrin semacam itu, di mana ABRI bukan sekadar kekuatan pertahanan keamanan, tetapi juga aktor sosial dan politik.[20] Skala nyata dominasi ini tergambar dalam data yang dihimpun Pulung Sumantri. Pada 1968 sebanyak 68 persen gubernur dan 59 persen bupati di Indonesia berasal dari militer, angka gubernur berlatar belakang militer naik menjadi 92 persen pada 1970, dan pada 1982 sekitar 89 persen jabatan strategis tingkat pusat dijabat personel militer.[21] Sumantri juga mencatat,

---

18. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, Pasal 1, Pasal 29, dan Pasal 30.
19. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1988 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia; Abdul Haris Nasution, Kekaryaan ABRI (Jakarta, 1971). Lihat juga Martin Sitompul, "Jenderal Nasution Menyaksikan Dwifungsi Kebablasan," *Historia.id*, 8 April 2025, http://historia.id/politik/articles/jenderal-nasution-menyaksikan-dwifungsi-kebablasan-6a3OM (diakses pada 27 Agustus 2026).
20. Eddy S. Harisanto, *The Dual Function of the Indonesian Armed Forces (Dwi Fungsi ABRI)*, (Master's thesis, Naval Postgraduate School, 1993), hlm. 54.
21. Pulung Sumantri, "Dominasi Militer (Angkatan Darat) dalam Pemerintahan Orde Baru," *Jurnal Puteri Hijau 2*, no. 2 (2017): 64.

sepulang pemilu 1987, sebanyak 80 persen anggota Fraksi ABRI di DPR dan 120 anggota militer terpilih memimpin Golkar daerah, dengan hampir 70 persen wakil daerah dalam kongres nasional Golkar berasal dari militer.[22]

Kendati demikian, Dwifungsi juga menuai kritik dari kalangan militer reformis sendiri sejak awal penerapannya. Letnan Jenderal T.B. Simatupang, mantan Kepala Staf Angkatan Perang yang menuliskan pengalamannya memimpin perang gerilya dalam Laporan dari Banaran —kemudian diterbitkan dalam bahasa Inggris oleh Cornell Modern Indonesia Project pada 1972— termasuk di antara purnawirawan yang mengkritik keterlibatan militer dalam pemerintahan. Kritik tersebut berangkat dari penilaian bahwa dwifungsi berisiko menimbulkan kudeta dan merusak hubungan yang sehat antara sipil dan militer.[23] [24] Kekhawatiran semacam itu berkelindan dengan praktik pembiayaan tidak resmi bagi ABRI yang berlangsung di lapangan. Kolonel Ibnu Sutowo, perwira yang pada 1957 ditunjuk memimpin PT Permina, cikal bakal Pertamina, menjadikan perusahaan itu sebagai sumber pembiayaan nonanggaran bagi kepentingan militer dan sekutu-sekutunya sepanjang Orde Baru, praktik yang baru terbongkar luas setelah Pertamina nyaris bangkrut akibat utang yang menumpuk pada pertengahan 1970-an.[25]

22. *Ibid.*
23. T. B. Simatupang, *Laporan dari Banaran: Kisah Pengalaman Seorang Prajurit Selama Perang* (Jakarta, 1961); lihat juga versi Inggrisnya, *Report from Banaran: Experiences during the People's War*, diterjemahkan oleh Benedict R. O'G. Anderson, Elizabeth Graves, dan John Smail (Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project, 1972).
24. "Mengenal Dwifungsi ABRI, Bangkit Lagi Usai TNI/Polri Bisa jadi ASN?" *Bisnis.com*, 17 Maret 2024, https://kabar24.bisnis.com/read/20240317/15/1750003/mengenal-dwifungsi-abri-bangkit-lagi-usai-tnipolri-bisa-jadi-asn (diakses pada 3 September 2026).
25. Elza Astari Retduari, "Kisah Ibnu Sutowo Dipecat Soeharto dan Korupsi Pertamina yang Nyaris Bangkrutkan Negara," *Kompas.com*, 21 Februari 2022, https://nasional.kompas.com/read/2022/02/21/05493331/kisah-ibnu-sutowo-dipecat-soeharto-dan-korupsi-pertamina-yang-nyaris?page=all (diakses pada 3 September 2026).

Terlepas dari kritik tersebut, struktur Koter pada praktiknya menjadi kepanjangan tangan kekuasaan politik rezim hingga ke tingkat desa. Praktik ini turut berkontribusi pada berbagai kasus kekerasan dan pelanggaran HAM, seperti penculikan aktivis mahasiswa pada 1997 dan 1998, pembunuhan aktivis buruh Marsinah, peristiwa Talangsari di Lampung, dan peristiwa Tanjung Priok.[26] Runtuhnya Orde Baru pada 1998 pada akhirnya membuka agenda reformasi sektor keamanan dengan tuntutan agar TNI kembali pada fungsi dasarnya sebagai alat pertahanan negara.[27] Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 dan Nomor VII/MPR/2000 yang lahir dari momentum ini menegaskan TNI sebagai alat pertahanan negara dan Polri sebagai alat keamanan dalam negeri.[28]

B. Involusi Politik Hukum Pertahanan dan Penguatan Kembali Komando Teritorial Pascareformasi

Runtuhnya Orde Baru tidak hanya menandai pergantian kekuasaan, tetapi juga menggeser dasar legitimasi yang menopang seluruh kerangka hukum pertahanan Indonesia. Reformasi Sektor Keamanan merupakan salah satu agenda utama demokratisasi pada masa itu yang lahir dari desakan publik atas dwifungsi ABRI serta keterlibatannya dalam sejumlah pelanggaran berat HAM. Prinsip utamanya berpusat pada keamanan tiap warga negara (*human security*), bukan keamanan rezim, dengan mengutamakan supremasi hukum, akuntabilitas, pengawasan yang demokratis,

26. Tim Imparsial, *Peran Internal Militer: Problem Tugas Perbantuan TNI* (Jakarta: Imparsial, 2019), hlm. 174–175.
27. Tim Imparsial, *Peran Internal Militer*, hlm. 103.
28. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

serta subordinasi militer di bawah otoritas sipil yang dipilih secara demokratis.[29]

Prinsip-prinsip tersebut tidak berhenti sebagai wacana, melainkan diterjemahkan ke dalam hukum positif yang mengikat. UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menegaskan posisi TNI semata sebagai alat pertahanan negara, bukan alat kekuasaan politik, dan yang disebut terakhir bahkan mengamanatkan secara eksplisit agenda restrukturisasi komando teritorial sebagai bagian dari reformasi internal TNI.[30]

Mandat reformasi militer dalam bingkai Reformasi Sektor Keamanan mencakup tiga agenda yang saling berkaitan, yakni subordinasi militer di bawah pemerintahan sipil terpilih secara demokratis, reformasi peradilan militer, dan restrukturisasi komando teritorial. Ketiga agenda ini hingga kini belum sepenuhnya dijalankan.[31] Gagasan meninjau ulang dan bahkan menghapuskan struktur komando teritorial sempat digagas Agus Wirahadikusumah pada masa pemerintahan Megawati, sementara Agus Widjojo selaku Kepala Staf Teritorial TNI pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid mengusulkan penghapusan Kodim dan Koramil dengan alasan struktur yang masih relevan bagi fungsi pertahanan cukup sampai pada tingkat Korem. Kedua gagasan tersebut kandas dihadang resistensi konservatif di internal TNI.[32] [33] Marcus Mietzner

29. Gufron Mabruri dan Anton Aliabbas, "Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia: Sebuah Involusi," dalam *Involusi Reformasi Sektor Keamanan Indonesia* (Jakarta: Imparsial, 2019), hlm. 1–3.
30. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4439, Pasal 7. Dapat diakses melalui https://peraturan.bpk.go.id/Details/40774/uu-no-34-tahun-2004
31. Mabruri dan Aliabbas, "Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia," hlm. 7–8.
32. Salim Said, *Legitimizing Military Rule* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006), hlm. 181.
33. Hendrik Yaputra, "Profil dan Pemikiran Agus Widjojo soal Reformasi TNI," *Tempo.co*, 9 Februari 2026, https://www.tempo.co/politik/profil-dan-pemikiran-agus-widjojo-soal-reformasi-tni-2113712 (diakses pada 4 September 2026).

mencatat resistensi yang sama membuat agenda penghapusan Koter tidak terlaksana sepanjang pemerintahan Abdurrahman Wahid, sekalipun Gus Dur secara terbuka mendukung perdebatan mengenai masa depannya.[34]

Kemandekan berulang semacam itu bukan sekadar kegagalan teknis, melainkan pola yang memiliki nama tersendiri. Perjalanan dua dekade Reformasi Sektor Keamanan menunjukkan pola yang disebut sebagai involusi, sebuah istilah yang dipopulerkan antropolog Amerika Clifford Geertz untuk menjelaskan proses mampat dan mandeknya sistem pertanian di Jawa.[35] Diadaptasi ke ranah reformasi sektor keamanan, involusi menggambarkan proses yang tampak terus bergerak dan terus melahirkan produk hukum baru, tetapi tanpa pernah benar-benar mengubah struktur kekuasaan yang mendasarinya. Pada tahun-tahun awal reformasi, ketika tekanan politik reformis masih kuat, agenda ini sempat menghasilkan sejumlah capaian normatif nyata.

Namun, pada dekade kedua, target Reformasi Sektor Keamanan untuk membangun profesionalisme aktor keamanan dan menguatkan kontrol demokratik gagal dilaksanakan. Hal tersebut tercermin dari HAM dan tata kelola demokratis yang tidak lagi menjadi paradigma kebijakan, akuntabilitas dan transparansi yang tetap sulit diwujudkan, supremasi negara hukum yang terus dipinggirkan, kekerasan aparat keamanan yang masih terjadi di mana-mana, dan partisipasi publik yang tidak dianggap penting.[36]

34. Marcus Mietzner, *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia* (Washington, D.C.: East-West Center, 2006), dalam Pandu Irawan Riyanto, "Komando Teritorial Angkatan Darat: Orde Baru di Halaman Rumah Kita," *IndoProgress* 3, no. 1 (2024), https://indoprogress.com/2025/03/komando-teritorial-angkatan-darat-orde-baru-di-halaman-rumah-kita/ (diakses pada 4 September 2026).
35. Clifford Geertz, *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia* (Berkeley: University of California Press, 1963).
36. Mabruri dan Aliabbas, "Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia," hlm. 6–7.

Di ranah pertahanan, involusi tersebut tidak berhenti pada kemandekan. Evaluasi dua dekade reformasi TNI mencatat bahwa agenda restrukturisasi Koter sejak awal disuarakan dalam satu paket dengan agenda penghapusan Dwifungsi ABRI, namun sementara peran politik TNI berhasil dihapus, struktur Koter itu sendiri tidak pernah direstrukturisasi, dan eksistensinya justru semakin mekar seiring pemekaran provinsi dan kabupaten baru.[37] Setelah Gus Dur lengser, arah kebijakan justru berbalik. Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto pada peringatan HUT TNI Oktober 2005 menyatakan niatnya menghidupkan kembali fungsi Koter, dengan alasan pembinaan teritorial diperlukan sebagai alat memperoleh keberpihakan rakyat dan sumber informasi bagi TNI. Guy J. Pauker menilai pandangan semacam ini menunjukkan bahwa doktrin perang teritorial sesungguhnya adalah filsafat politik yang melegitimasi peran politik perwira militer, bukan sekadar kebijakan pertahanan dalam pengertian militer murni.[38]

Alih-alih menyusut, jaringan komando teritorial pada kenyataannya terus melebar. Kajian atas pembentukan kembali Kodam Pattimura di Maluku dan Kodam Iskandar Muda di Aceh pascareformasi menemukan bahwa Kodam baru itu dibentuk karena konflik berbasis agama di Maluku dan gerakan kemerdekaan di Aceh yang belum tuntas, bukan karena kajian strategis atas ancaman pertahanan.[39] Pola perluasan itu berlanjut pada dekade-dekade berikutnya.

37. Ikhsan Yosarie dan Al Araf, "Evaluasi Dua Dekade Reformasi TNI," dalam *Involusi Reformasi Sektor Keamanan Indonesia* (Jakarta: Imparsial, 2019), hlm. 103.
38. Guy J. Pauker, sebagaimana dikutip dalam Farida Sarimaya, "Kontroversi Keberadaan Komando Teritorial TNI," *Departemen Pendidikan Sejarah UPI*, 27 Maret 2017, https://sejarah.upi.edu/2017/03/27/kontroversi-keberadaan-komando-teritorial-tni/ (diakses pada 3 Agustus 2026).
39. Mulyadi, "Komando Teritorial TNI AD Pasca Gerakan Mei 1998: Studi Kasus Pembentukan Kembali Kodam Pattimura dan Kodam Iskandar Muda" (Tesis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2004), https://lib.ui.ac.id/detail?id=79678&lokasi=lokal.

Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono memekarkan Kodam VI/Tanjungpura menjadi Kodam XII/Tanjungpura dan Kodam VI/Mulawarman pada 2010,[40] sementara pemerintahan Joko Widodo kemudian membentuk Kodam Kasuari di Papua Barat dan Kodam Merdeka di Sulawesi Utara.[41]

Rencana perluasan ini mencapai skala terbesar pada era pemerintahan Prabowo Subianto. Kepala Staf TNI Angkatan Darat Jenderal Maruli Simanjuntak mengungkapkan rencana menambah 22 Kodam baru untuk melengkapi 15 Kodam yang sudah ada sehingga totalnya mencapai 37 Kodam, dengan alasan pertumbuhan jumlah penduduk.[42] Maruli bahkan menegaskan bahwa musuh yang dihadapi TNI hari ini bukan lagi ancaman militer konvensional, melainkan kemiskinan, kelaparan, dan *stunting*, yang menurutnya akan dibantu ditangani lewat pembentukan Kodam dan batalyon baru. Pernyataan ini merupakan pergeseran definisi ancaman yang secara formal melepaskan alasan pembentukan Koter dari fungsi pertahanan itu sendiri.[43]

Kebijakan penambahan komando teritorial sejatinya sejak awal memunculkan pertanyaan mengenai dasar strategis yang melandasinya, mengingat pemerintah tidak pernah mempublikasikan Kebijakan Umum Pertahanan

40. "Sejarah Kodam VI/Mulawarman," *Kodam VI/Mulawarman*, https://kodam6-mulawarman-tniad.mil.id/sejarah-maluku (diakses pada 5 September 2026).
41. Tim Imparsial, *Peran Internal Militer*, hlm. 117.
42. Finta Rahyuni, "Rencana Tambahan 22 Kodam, KSAD: Ada di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi," detikNews, 7 Januari 2025, https://news.detik.com/berita/d-7722074/rencana-tambahan-22-kodam-ksad-ada-di-sumatera-kalimantan-sulawesi (diakses pada 5 September 2026).
43. Fachrul Irwinsyah dan Tri V. F. Ginting, "KSAD: Musuh Kita Adalah Kelaparan hingga Stunting, Itu yang Tentara Bantu," *Kumparan.com*, 7 Januari 2025, https://kumparan.com/kumparannews/ksad-musuh-kita-adalah-kelaparan-hingga-stunting-itu-yang-tentara-bantu-24G1yV0yq7w/full (diakses pada 7 September 2026).

Negara maupun Buku Putih Pertahanan yang menjelaskan secara terbuka penilaian ancaman (*threat assessment*) sebagai landasan pembangunan kekuatan pertahanan. Ketiadaan dokumen strategis tersebut menyulitkan publik untuk menilai apakah perluasan komando teritorial benar-benar didasarkan pada kebutuhan pertahanan yang objektif atau lebih dipengaruhi oleh preferensi pribadi Prabowo.[44]

Keraguan tersebut semakin menguat apabila ditinjau dari pengalaman operasi militer TNI sejak 1945. Alih-alih didominasi oleh pengerahan pasukan reguler dalam skala besar untuk mempertahankan wilayah melalui konsep Perang Semesta, sebagian besar operasi justru berorientasi pada penanganan ancaman domestik. Dari 490 operasi militer yang pernah dilaksanakan, sekitar 60,8 persen merupakan operasi ofensif yang berorientasi ke dalam (*inward looking*), dengan sasaran utama separatisme dan terorisme. Karakter operasi semacam ini lebih menuntut pengerahan pasukan khusus yang memiliki mobilitas tinggi, kemampuan infiltrasi, dan presisi tempur daripada penggunaan satuan reguler dalam formasi tempur berskala besar.[45]

Pola tersebut tercermin secara konsisten dalam sejarah penugasan Komando Pasukan Khusus (Kopassus), mulai dari operasi penumpasan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII), Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia/Perjuangan

44. Banyak kebijakan diambil oleh Prabowo berdasar pada preferensi pribadi dan bukan pada kajian akademis yang matang. Hal ini misalnya bisa dilihat pada program Makan Bergizi Gratis (MBG) dan Koperasi Desa Merah Putih (KDMP). Lihat: Rizkianingtyas Tiarasari, " Soal Ide Kopdes Merah Putih: Menkop RI Bilang Prabowo Dapat Wangsit, Pengamat Pertanyakan Blueprint," *Tribunnews.com*, 20 Juli 2026, https://www.tribunnews.com/nasional/7856341/soal-ide-kopdes-merah-putih-menkop-ri-bilang-prabowo-dapat-wangsit-pengamat-pertanyakan-blueprint (diakses pada 10 September 2026).
45. Reine Prihandoko dan Christian Guntur Lebang, "Struktur Baru TNI dari Kacamata Historis dan Skenario Konflik," *LAB45*, 22 Agustus 2025, https://www.lab45.id/detail/366/struktur-baru-tni-dari-kacamata-historis-dan-skenario-konflik (diakses pada 11 September 2026).

Rakyat Semesta (PRRI/Permesta), Operasi Trikora, Operasi Dwikora, Operasi Seroja di Timor Timur, penanggulangan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), hingga berbagai operasi pembebasan sandera, seperti pembajakan pesawat Woyla dan pembebasan awak MV Sinar Kudus.[46] Keseluruhan pengalaman tersebut memperlihatkan bahwa kebutuhan operasional TNI lebih banyak menuntut kemampuan pasukan dengan spesifikasi tempur dibandingkan pengerahan pasukan reguler/ teritorial dalam jumlah besar. Dengan demikian, argumentasi historis yang selama ini digunakan untuk membenarkan pembentukan dan perluasan komando teritorial menjadi semakin sulit dipertahankan.

Penguatan kembali Koter sejalan dengan penguatan peran nonpertahanan TNI. UU No. 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, disahkan DPR pada 20 Maret 2025, memperluas jumlah kementerian dan lembaga yang dapat diisi prajurit aktif dari 10 menjadi 16 institusi, menambah cakupan Operasi Militer Selain Perang (OMSP) dari 14 menjadi 16 bidang, dan memperpanjang batas usia pensiun prajurit di seluruh jenjang kepangkatan.[47] Sedikitnya 2.569 prajurit TNI aktif menduduki jabatan sipil pada 2023, termasuk 29 perwira yang menempati pos di luar lembaga yang ditetapkan undang-undang. Hal tersebut menunjukkan bahwa perluasan peran TNI di ranah sipil sesungguhnya sudah berlangsung sebelum revisi UU TNI 2025 disahkan.[48]

46. *Ibid.*
47. Ardito Ramadhan, "Arti Dwifungsi ABRI yang Dikhawatirkan Hidup Lagi lewat Revisi UU TNI," *Kompas.com*, 17 Maret 2025, https://nasional.kompas.com/read/2025/03/17/08322381/arti-dwifungsi-abri-yang-dikhawatirkan-hidup-lagi-lewat-revisi-uu-tni?page=all (diakses pada 13 September 2026).
48. PBHI, "Hentikan Pembahasan Revisi Undang-Undang TNI! yang Menghidupkan Dwifungsi," Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia," 6 Maret 2025, https://pbhi.or.id/hentikan-pembahasan-revisi-undang-undang-tni-yang-menghidupkan-dwifungs/ (diakses pada 15 September 2026).

Pergeseran orientasi politik hukum pertahanan itu pada akhirnya memuncak pada kebijakan yang paling konkret: pembentukan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan. Apabila penguatan Koter yang diuraikan di atas masih berupa perluasan struktur yang sudah ada, pembentukan YONIF TP menandai langkah yang berbeda secara kualitatif, yakni penciptaan satuan baru dengan tugas yang secara eksplisit melampaui fungsi pertahanan.

C. Pembentukan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan sebagai Konsekuensi Involusi Politik Hukum Pertahanan

Gagasan pembentukan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan disampaikan secara terbuka oleh Menteri Pertahanan Sjafrie Sjamsoeddin kepada DPR. Dalam penyampaian itu disebutkan bahwa TNI akan membentuk 100 Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan di bawah Kodim untuk mempercepat pembangunan di bidang pertanian, peternakan, perikanan, dan kesehatan, didampingi dua batalyon Komponen Cadangan.[49] Rencana ini kemudian berkembang menjadi pembentukan satu Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan di tiap Kodim, hingga mencapai jumlah seluruh kabupaten dan kota di Indonesia pada 2029, disertai Kompi Produksi di tingkat Kodim.[50]

Rencana itu diwujudkan dalam Upacara Gelar Pasukan Operasional dan Kehormatan Militer di Pusdiklat Pasukan Khusus, Batujajar, Jawa Barat, 10 Agustus 2025, ketika Batalyon Infanteri Teritorial

49. Imparsial, "Imparsial Kritik Rencana Pembentukan 100 Batalyon Teritorial Pembangunan," 15 Oktober 2025, https://imparsial.org/imparsial-kritik-rencana-pembentukan-100-batalyon-teritorial-pembangunan/ (diakses pada 10 Septemebr 2026).
50. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, "Multifungsi TNI: Pengkhianatan Mandat Reformasi dan Pengingkaran terhadap Konstitusi, Negara Hukum, dan Hak Asasi Manusia," 4 Oktober 2025, https://ylbhi.or.id/informasi/siaran-pers/multifungsi-tni-pengkhianatan-mandat-reformasi-dan-pengingkaran-terhadap-konstitusi-negara-hukum-dan-hak-asasi-manusia/ (diakses pada 15 September 2026).

Pembangunan diresmikan bersamaan dengan enam Kodam baru dan 20 Brigade Infanteri Teritorial Pembangunan.[51] Presiden Prabowo Subianto dalam amanatnya menyatakan bahwa pembangunan kekuatan pertahanan negara merupakan prioritas strategis, seraya melantik enam Panglima Kodam, 20 komandan brigade, dan 100 komandan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan sekaligus.[52] Pada saat yang sama, TNI Angkatan Darat menghidupkan kembali jabatan Kepala Staf Teritorial yang sempat dihapus pada awal dekade 2000-an sebagai bagian dari upaya melemahkan simpul koordinasi jaringan teritorial.[53]

Pembentukan YONIF TP dilakukan pula tanpa landasan perencanaan pertahanan yang semestinya. Presiden Prabowo Subianto, semasa masih menjabat Menteri Pertahanan, tidak pernah menyusun *Strategic Defence Review* maupun buku putih pertahanan yang semestinya menjadi cetak biru arah kebijakan pertahanan Indonesia sebelum memutuskan ekspansi organisasi sebesar ini.[54]

Pola perluasan TNI ke bidang nonpertahanan tidak hanya berlangsung lewat YONIF TP, tetapi lewat penugasan langsung perwira aktif pada jabatan-jabatan sipil yang jauh dari mandat

51. TNI Angkatan Darat, "Presiden Resmikan 6 Kodam Baru dan Satuan Teritorial Pembangunan: Perkuat Pertahanan, Dukung Kesejahteraan Rakyat," 10 Agustus 2025, https://tniad.mil.id/presiden-resmikan-6-kodam-baru-dan-satuan-teritorial-pembangunan-perkuat-pertahanan-dukung-kesejahteraan-rakyat/ (diakses pada 20 September 2026).
52. *Ibid.*
53. Virdika Rizky Utama, "Hidupkan Kembali Kaster TNI: Logika Keamanan Membaca Masyarakat, "Kompas.com, 12 Maret 2026, https://nasional.kompas.com/read/2026/03/12/14550851/hidupkan-kembali-kaster-tni-logika-keamanan-membaca-masyarakat?page=all (diakses pada 20 September 2026).
54. Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan, "Militerisasi dan Impunitas: Ancaman Serius bagi Masa Depan Demokrasi dan Reformasi Sektor Keamanan," *PBHI*, 10 Agustus 2025, https://pbhi.or.id/militerisasi-dan-impunitas-ancaman-serius-bagi-masa-depan-demokrasi-dan-reformasi-sektor-keamanan/ (diakses pada 21 September 2026).

pertahanan. Seorang perwira tinggi TNI aktif ditunjuk sebagai Wakil Kepala Badan Gizi Nasional untuk memperkuat proyek Makan Bergizi Gratis.[55] TNI juga dilibatkan dalam pelatihan dasar kemiliteran bagi calon manajer Koperasi Desa dan Kelurahan Merah Putih serta Koperasi Nelayan Merah Putih, program yang berujung pada tewasnya lima calon manajer koperasi dalam pelatihan tersebut pada akhir Juni 2026.[56]

Komando Teritorial lahir bukan dari doktrin militer yang matang, melainkan dari kedaruratan perang gerilya yang kemudian diabadikan menjadi doktrin oleh rezim Orde Baru lewat konstruksi Dwifungsi ABRI. Setelah Reformasi 1998, mandat politik hukum pertahanan berbalik arah, dengan UU No. 3 Tahun 2002 dan UU No. 34 Tahun 2004 yang mengamanatkan TNI kembali pada fungsi pertahanan dan Koter direstrukturisasi.[57]

Mandat itu tidak pernah dituntaskan. Setiap periode pemerintahan justru memperbesar jangkauan Koter daripada merampingkannya. Dengan dalih keamanan internal, Kodam-Kodam baru pascareformasi terus dibentuk. Puncaknya, penambahan 22 Kodam baru pada era pemerintahan Prabowo Subianto yang disertai redefinisi "musuh" menjadi kemiskinan dan *stunting*.

55. Vania Rossa, "Koalisi Masyarakat Sipil Peringatkan Bahaya Dominasi Militer, Sebut Demokrasi dan HAM Terancam," *Suara.com*, 29 Juli 2026, https://amp.suara.com/news/2026/07/29/180812/koalisi-masyarakat-sipil-peringatkan-bahaya-dominasi-militer-sebut-demokrasi-dan-ham-terancam (diakses pada 20 September 2026).
56. CNN Indonesia, "Koalisi Sipil Desak Setop Militerisasi Pelatihan SPPI Kopdes-KNMP," *CNN Indonesia*, 27 Juni 2026, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20260627193740-20-1374135/koalisi-sipil-desak-setop-militerisasi-pelatihan-sppi-kopdes-knmp (diakses pada 20 September 2026).
57. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara; Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

YONIF TP merupakan hasil dari perubahan arah tersebut. Setelah dua dekade restrukturisasi Koter mandek, pemerintah bukan hanya mempertahankan jaringan teritorial, tetapi memperluasnya hingga tingkat kabupaten dan memberinya tugas pembangunan yang secara jelas berada di luar fungsi utama pertahanan. Bab berikut menguji konsekuensi pilihan itu dari sudut negara hukum, supremasi sipil, profesionalisme militer, kebutuhan pertahanan, dan hak asasi manusia.

BAB III

Kritik terhadap Konsep Komando Teritorial

Bab ini menguji relevansi dan konsekuensi keberadaan Komando Teritorial (Koter) dalam kerangka negara demokratis pascareformasi. Koter merupakan struktur organisasi militer yang memiliki kehadiran permanen dan berjenjang dari tingkat regional hingga lokal, dengan wilayah kerja yang beririsan dengan struktur pemerintahan sipil. Karakter tersebut menjadikan Koter berbeda dari pengerahan pasukan berdasarkan kebutuhan operasi tertentu. Koter merupakan bagian dari desain organisasi TNI yang membentuk kapasitas institusional militer untuk hadir, berinteraksi, dan menjalankan fungsi kewilayahan secara terus-menerus. Oleh karena itu, kritik terhadap Koter perlu diarahkan pada pertanyaan mengenai fungsi, kewenangan, sumber daya, serta posisi struktur tersebut dalam hubungan antara militer dan institusi sipil.

Untuk menjawab persoalan tersebut, bab ini melihat Koter dari tiga sudut. Pertama, prinsip negara hukum dan supremasi sipil digunakan untuk menilai batas kewenangan militer serta mekanisme pengawasannya di ruang sipil. Kedua, profesionalisme militer menjadi ukuran untuk melihat apakah struktur teritorial memperkuat kesiapan pertahanan atau justru memperluas pekerjaan TNI di luar kompetensi utamanya. Ketiga, perubahan karakter ancaman digunakan untuk menguji apakah organisasi teritorial masih sesuai dengan kebutuhan pertahanan kontemporer. Dari ketiga sudut itu, pembahasan kemudian menelusuri dampaknya terhadap hak asasi manusia, anggaran pertahanan, dan pembentukan YONIF TP.

Koter merupakan struktur organisasi TNI Angkatan Darat yang disusun berdasarkan pembagian wilayah dan memiliki jenjang komando dari tingkat regional hingga tingkat desa. Dalam perkembangannya, struktur tersebut mencakup Komando Daerah

Militer (Kodam), Komando Resor Militer (Korem), Komando Distrik Militer (Kodim), Komando Rayon Militer (Koramil), Bintara Pembina Desa (Babinsa), dan belakangan muncul Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan (YONIF TP). Struktur ini berkembang dari konsep *territorial management* yang menempatkan organisasi militer secara berlapis mengikuti pembagian wilayah pemerintahan. Salim Said mencatat bahwa setelah penerapan kebijakan politik jalan tengah, Angkatan Darat membentuk Kodam di tingkat provinsi, Korem yang berpadanan dengan wilayah karesidenan, Kodim yang berpadanan dengan kabupaten, serta Koramil dan Babinsa yang berpadanan dengan kecamatan dan desa.[58]

Karakter pertama Koter dengan demikian adalah pembagian wilayah berdasarkan struktur geografis yang beririsan dengan struktur pemerintahan sipil. Koter bukan sekadar kumpulan satuan militer yang ditempatkan secara terpisah di berbagai lokasi, tetapi merupakan suatu jaringan organisasi yang wilayah kerjanya dibentuk secara berjenjang. Dalam struktur tersebut, Kodam membawahi Korem, Korem membawahi Kodim, Kodim membawahi Koramil, sementara Babinsa menjalankan fungsi pembinaan pada tingkat desa. Struktur hierarkis ini menunjukkan bahwa wilayah menjadi salah satu dasar utama pengorganisasian kekuatan Angkatan Darat.[59]

Karakter kedua adalah keberadaan satuan militer yang tersebar dan berlangsung secara terus-menerus di wilayah. Perkembangan Koter menunjukkan bahwa sebagian besar personel Angkatan Darat secara historis ditempatkan dalam struktur teritorial. Pada 1996 misalnya, sekitar 81 persen personel Angkatan Darat tercatat ditempatkan

58. Salim Said, *The Political Role of the Indonesian Military: Between 1945 and 1985* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987), hlm. 26–27
59. *Ibid.*

dalam berbagai cabang Kodam. Struktur tersebut juga terus membentang dari tingkat provinsi sampai tingkat desa.[60] Dengan demikian, kehadiran Koter berbeda dari pengerahan pasukan yang dilakukan secara khusus untuk suatu operasi tertentu. Koter merupakan bagian dari postur organisasi Angkatan Darat itu sendiri.

Karakter ketiga adalah hubungan komando yang berjenjang dari tingkat regional hingga tingkat lokal. Struktur Kodam, Korem, Kodim, Koramil, dan Babinsa membentuk rantai organisasi yang memungkinkan pelaksanaan fungsi kewilayahan berlangsung melalui jenjang komando tersebut. Literatur mengenai Koter menggambarkan struktur Kodam sebagai struktur hierarkis yang mengawasi Korem, Kodim, Koramil, dan Babinsa.[61] Dengan demikian, dimensi teritorial dapat dimaknai sebagai jalan mengorganisasikan hubungan komando dan pengendalian di dalam tubuh Angkatan Darat.

Karakter keempat adalah keterhubungan dengan aktor pemerintahan dan masyarakat di daerah. Dalam sejarah pembentukannya, struktur teritorial bahkan secara eksplisit dikembangkan untuk berjalan paralel dengan aparatur pemerintahan sipil. Salim Said mencatat bahwa pada setiap tingkatan struktur pemerintahan dan militer terdapat forum yang mempertemukan pejabat pemerintahan sipil, kepolisian, komandan militer, kejaksaan, dan pengadilan, yang pada masa tersebut dikenal sebagai Muspida (Musyawarah Pimpinan Daerah).[62] Artinya, Koter sejak awal tidak hanya dirancang sebagai struktur internal organisasi militer, tetapi memiliki dimensi hubungan kewilayahan dengan berbagai institusi sipil dan masyarakat di daerah.

60. International Institute for Strategic Studies, "East Asia and Australasia," *The Military Balance 96*, no. 1 (1996), hlm. 182.
61. Aditya Batara Gunawan, *Under the Shadow of Army Domination: Defense Transformation in Indonesia* (PhD dissertation, Heidelberg University, 2022), hlm. 100.
62. Said, *The Political Role of the Indonesian Military*, hlm. 26–27

Keempat karakter tersebut perlu dibedakan dari kehadiran militer di suatu wilayah untuk kepentingan pertahanan. Penempatan satuan militer pada wilayah tertentu pada dasarnya tidak dengan sendirinya menunjukkan keberadaan Koter. Suatu negara dapat menempatkan pasukan di wilayah perbatasan, kawasan strategis, pangkalan, atau wilayah lain berdasarkan kebutuhan pertahanan dan kepentingan operasional. Dalam pengertian ini, yang menjadi dasar kehadiran militer adalah kebutuhan pertahanan tertentu, sementara keberadaan pasukan dapat disesuaikan dengan kebutuhan strategis dan operasional.

Koter memiliki karakter yang berbeda karena yang dibangun bukan hanya kehadiran militer, melainkan infrastruktur organisasi militer yang permanen dan berjenjang berdasarkan wilayah. Struktur tersebut memungkinkan militer memiliki aparatur yang secara terus-menerus hadir pada berbagai tingkat wilayah dan berhubungan dengan lingkungan pemerintahan serta masyarakat di daerah. Oleh karena itu, penting untuk membedakan antara *military presence* dan *territorial command structure*: yang pertama merujuk pada penempatan kekuatan militer berdasarkan kebutuhan tertentu, sedangkan yang kedua merujuk pada suatu desain organisasi yang menjadikan wilayah sebagai basis permanen bagi pengorganisasian, komando, dan pelaksanaan fungsi militer.

Perbedaan ini menjadi semakin penting karena sejarah Koter menunjukkan bahwa struktur tersebut pernah memiliki hubungan dengan fungsi militer di luar fungsi pertahanan dalam pengertian sempit. Konsep *territorial management* berkembang bersamaan dengan gagasan *Middle Way* A.H. Nasution mengenai keterlibatan

militer dalam kehidupan publik.[63] Dalam konteks tersebut, pembangunan komando teritorial berjalan paralel dengan aparatur pemerintahan sipil.

A. Komando Teritorial dalam Perspektif Negara Hukum Demokratis

Dalam negara demokratis, hubungan antara otoritas sipil dan militer pada dasarnya dibangun berdasarkan prinsip supremasi sipil. Literatur hubungan sipil-militer menjelaskan bahwa supremasi sipil berarti adanya kekuasaan sipil untuk mengendalikan militer melalui pejabat sipil yang dipilih secara demokratis. Prinsip tersebut mensyaratkan agar militer tunduk dan patuh kepada otoritas sipil yang memperoleh legitimasi demokratis. Dengan demikian, militer tidak ditempatkan sebagai kekuatan yang berdiri di luar atau di atas mekanisme politik, melainkan sebagai institusi negara yang menjalankan fungsi tertentu berdasarkan mandat dan batas kewenangan yang ditentukan oleh otoritas sipil dan hukum.[64]

Prinsip tersebut tidak hanya berarti bahwa militer secara formal berada di bawah Presiden atau pemerintah sipil. Supremasi sipil juga berkaitan dengan siapa yang memiliki kewenangan menentukan kebijakan pertahanan, tujuan penggunaan kekuatan militer, organisasi pertahanan, serta batas aktivitas militer. Dalam kerangka *democratic civilian control*, pengawasan terhadap militer dilakukan oleh pemerintahan sipil yang demokratis, sementara militer tetap memiliki otonomi terbatas untuk mengelola urusan

63. Harold Crouch, op. cit., hlm. 25.
64. Al Araf dan Rusdi Marpaung, *Menuju TNI Profesional: Tidak Berbisnis dan Tidak Berpolitik* (Jakarta: Imparsial, 2005), hlm. 8, dalam Tim Imparsial, *Peran Internal Militer: Problem Tugas Perbantuan TNI* (Jakarta: Imparsial, 2019), hlm. 10–11.

internalnya berdasarkan profesionalisme. Oleh karena itu, kontrol sipil mensyaratkan adanya kemampuan lembaga politik sipil untuk menentukan kebijakan pertahanan dan memberikan atau tidak memberikan legitimasi terhadap aktivitas militer.[65]

Dalam konteks Indonesia, prinsip tersebut memperoleh bentuk yang lebih konkret melalui desain hukum pertahanan pascareformasi. TNI ditempatkan sebagai alat pertahanan negara sebagaimana mandat Pasal 30 UUD NRI 1945, sementara pengelolaan pertahanan negara berada dalam struktur kewenangan yang terpusat pada pemerintah pusat. Dalam konstitusi, Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. UU Pertahanan Negara kemudian menempatkan Presiden sebagai pihak yang berwenang dan bertanggung jawab dalam pengelolaan sistem pertahanan negara, termasuk dalam pengerahan kekuatan TNI. Dalam UU TNI pengerahan dan penggunaan kekuatan militer juga berada di bawah Presiden.

Konsekuensinya, penggunaan kekuatan militer tidak dapat ditentukan semata-mata berdasarkan penilaian internal militer. Namun, keharusan ini justru dilonggarkan melalui revisi Pasal 7 ayat (4) UU TNI yang mendelegasikan pengaturan mengenai pengerahan dan penggunaan kekuatan militer untuk OMSP hanya melalui Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden. Hal tersebut berbeda dengan pengaturan dalam UU No. 34 Tahun 2004 yang mengharuskan adanya keputusan politik negara. Keputusan politik negara dipahami sebagai kebijakan politik pemerintah bersama DPR yang dirumuskan melalui mekanisme hubungan kerja antara pemerintah dan DPR. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penggunaan

65. Harold A. Trinkunas, *Ensuring Democratic Civilian Control of the Armed Forces in Asia* (Honolulu: East-West Center, 1999), hlm. 4–6, dalam Tim Imparsial, *Peran Internal Militer: Problem Tugas Perbantuan TNI* (Jakarta: Imparsial, 2019), hlm. 12–13.

kekuatan TNI di luar perang bukan merupakan kewenangan yang dapat dijalankan berdasarkan kehendak atau keputusan institusi militer sendiri, melainkan harus memperoleh legitimasi melalui mekanisme politik negara.[66]

Prinsip tersebut penting karena kekuatan militer pada dasarnya memiliki karakter yang berbeda dari institusi pemerintahan sipil lainnya. Militer memiliki kemampuan menggunakan kekerasan yang terorganisasi dan karena itu penggunaannya harus ditempatkan dalam kerangka hukum serta keputusan politik yang dapat dipertanggungjawabkan. Supremasi sipil pada akhirnya tidak hanya bertujuan mencegah militer mengambil alih kekuasaan politik, tetapi juga memastikan bahwa penggunaan kekuatan militer selalu berada dalam ruang keputusan yang ditentukan oleh otoritas sipil yang sah. Literatur mengenai hubungan sipil-militer menekankan bahwa supremasi sipil menghendaki adanya mekanisme baku dalam penggunaan kekuatan bersenjata serta menempatkan otoritas sipil demokratis sebagai pemegang mandat utama.[67]

Dari perspektif tersebut, persoalan Koter perlu dilihat dari bagaimana struktur tersebut membentuk kapasitas institusional militer di tingkat daerah. Koter merupakan organisasi militer yang memiliki jaringan komando permanen dari tingkat regional hingga lokal dan, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, memiliki hubungan yang intensif dengan pemerintahan dan masyarakat di wilayahnya. Oleh karena itu, keberadaan Koter perlu tunduk dan fokus pada mandat pertahanannya dan bukan pada fungsi selain pertahanan.

66. Tim Imparsial, *Peran Internal Militer: Problem Tugas Perbantuan TNI* (Jakarta: Imparsial, 2019), hlm. 123; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 5.
67. Tim Imparsial, *Peran Internal Militer*, hlm. 14

Pada titik ini, terdapat perbedaan antara subordinasi formal dan kontrol sipil yang efektif. Secara formal, keberadaan Kodam, Korem, Kodim, dan Koramil tetap berada dalam struktur komando TNI yang secara nasional berada di bawah Presiden. Namun, supremasi sipil tidak berhenti pada persoalan struktur komando tersebut. Ia juga menuntut agar aktivitas militer, khususnya aktivitas yang beririsan dengan ruang pemerintahan dan masyarakat sipil, dapat ditentukan, dibatasi, dan diawasi melalui mekanisme kewenangan sipil yang sah. Dengan kata lain, persoalannya bukan semata-mata apakah komandan teritorial menerima perintah dari atasannya dalam struktur militer, tetapi apakah aktivitas yang dijalankan oleh struktur tersebut memiliki dasar kewenangan, mandat, dan mekanisme pengawasan yang berasal dari otoritas sipil yang berwenang.

Hal ini menjadi relevan karena pengalaman pelaksanaan tugas perbantuan TNI menunjukkan bahwa keterlibatan militer dalam ruang sipil dapat berkembang melalui berbagai mekanisme yang tidak selalu secara langsung berasal dari keputusan politik negara. Kajian Imparsial mencatat bahwa hingga 2024 terdapat 44 nota kesepahaman antara TNI dan berbagai kementerian atau lembaga, bahkan beberapa di antaranya digunakan dalam kegiatan yang bersinggungan dengan ranah sipil, seperti penggusuran, pengamanan stasiun dan kawasan industri, serta penanganan konflik agraria. Kajian tersebut menilai bahwa nota kesepahaman semacam itu tidak dapat menggantikan keputusan politik negara yang dipersyaratkan dalam pelaksanaan OMSP.

Pengalaman tersebut menunjukkan pentingnya membedakan antara hubungan koordinatif dengan institusi sipil dan perluasan fungsi militer ke ruang sipil. Hubungan antara TNI dengan pemerintah

daerah atau masyarakat tidak dengan sendirinya bertentangan dengan supremasi sipil. Dalam situasi tertentu, koordinasi antara militer dan pemerintah sipil justru merupakan bagian dari penyelenggaraan pertahanan. Persoalannya muncul ketika hubungan tersebut berkembang menjadi penggunaan kapasitas, personel, atau struktur militer untuk menjalankan fungsi yang secara substantif berada di luar mandat pertahanan.

Dengan demikian, dalam kerangka negara hukum demokratis, struktur organisasi militer tidak dapat dipisahkan dari persoalan kewenangan. Semakin besar kapasitas institusional yang dimiliki suatu struktur militer untuk berinteraksi dengan ruang sipil, semakin penting pula memastikan bahwa kapasitas tersebut tidak berkembang menjadi otonomi militer dalam menentukan sendiri fungsi dan aktivitasnya.

Pada tahap inilah konsistensi desain dan praktik Koter perlu diuji dengan prinsip bahwa fungsi pertahanan merupakan kewenangan yang dikendalikan secara terpusat oleh otoritas sipil, serta kesesuaian hubungan Koter dengan pemerintah daerah dan masyarakat dengan batas-batas kewenangan tersebut.

B. Profesionalisme Militer dalam Bayang-Bayang Komando Teritorial

Profesionalisme militer dalam negara demokratis tidak dapat dipahami semata-mata sebagai kemampuan teknis prajurit dalam menggunakan persenjataan atau melaksanakan operasi militer. Profesionalisme juga berkaitan dengan batas fungsi dan kewenangan militer sebagai institusi negara. Dalam pengertian tersebut, militer dibentuk untuk menjalankan fungsi pertahanan dan menghadapi

ancaman militer, sementara kemampuan militernya dipelihara melalui pendidikan, pelatihan, pengembangan doktrin, serta pembangunan dan modernisasi kekuatan. Merujuk pada konsep *functional imperative* Samuel Huntington, menempatkan fungsi menghadapi peperangan sebagai dasar keberadaan militer. Dalam masa damai, kemampuan tersebut dipersiapkan melalui latihan dan pembangunan kapasitas militer agar dapat digunakan ketika menghadapi ancaman perang.

Konsepsi tersebut memiliki implikasi terhadap cara memahami profesionalisme militer. Militer profesional bukan berarti militer yang sepenuhnya terisolasi dari masyarakat atau tidak pernah berinteraksi dengan institusi sipil. Sebaliknya, dalam negara demokratis, militer tetap merupakan bagian dari institusi negara dan dapat menjalankan tugas tertentu yang diberikan oleh hukum. Namun, interaksi tersebut harus berlangsung dalam batas fungsi dan kewenangan yang jelas. Huntington melalui konsep *objective civilian control* menempatkan profesionalisme militer sebagai salah satu unsur utama hubungan sipil-militer yang sehat. Profesionalisme tersebut berjalan bersama dengan subordinasi militer kepada pemimpin politik sipil yang menentukan kebijakan pokok mengenai pertahanan dan luar negeri, sementara militer memperoleh kewenangan profesional yang diperlukan untuk menjalankan tugasnya.[68]

Dengan demikian, profesionalisme memiliki dua dimensi yang saling berkaitan. Di satu sisi, militer harus memiliki kapasitas dan kewenangan profesional yang cukup untuk melaksanakan fungsi

68. Samuel P. Huntington, *Prajurit dan Negara: Teori dan Politik Hubungan Militer-Sipil* (Jakarta: Grasindo, 2003), hlm. 87–90.

pertahanannya secara efektif. Di sisi lain, militer harus mengenali batas kewenangan tersebut dan tidak memperluasnya menjadi kewenangan untuk menentukan sendiri fungsi dan perannya dalam kehidupan sipil. Dalam kerangka *objective civilian control*, profesionalisme justru menjadi dasar untuk membatasi intervensi militer dalam politik dan urusan pemerintahan sipil.

Perspektif tersebut penting ketika profesionalisme militer digunakan untuk membaca Komando Teritorial. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, Koter bukan hanya menunjuk pada keberadaan personel militer di wilayah tertentu, tetapi merupakan struktur organisasi permanen yang memiliki jenjang komando dari tingkat regional hingga tingkat lokal. Karena itu, persoalan profesionalisme tidak cukup diuji dengan melihat apakah personel dalam struktur tersebut merupakan prajurit profesional. Yang juga perlu diuji adalah apakah struktur organisasi yang menjadi tempat prajurit tersebut bekerja tetap diarahkan pada fungsi pertahanan atau membuka ruang bagi perluasan fungsi militer ke bidang-bidang di luar kebutuhan pertahanan.

Dalam konteks inilah konsep *mission creep* dapat digunakan sebagai perangkat analisis. Istilah *mission creep* digunakan untuk menggambarkan proses ketika mandat atau fungsi awal suatu institusi secara bertahap meluas ke bidang-bidang yang semula berada di luar tujuan utamanya. Dalam konteks militer, persoalan tersebut dapat terjadi ketika fungsi pertahanan berkembang menjadi fungsi keamanan internal, kemudian meluas ke fungsi sosial, pembangunan, hingga keterlibatan dalam urusan pemerintahan. Penggunaan konsep ini tidak berarti bahwa setiap pelaksanaan tugas non-tempur merupakan *mission creep*. Tugas perbantuan

tertentu dapat diberikan kepada militer berdasarkan hukum dan keputusan politik negara. Yang menjadi persoalan adalah pergeseran dari fungsi utama menuju fungsi lain yang dilakukan secara terus-menerus sehingga fungsi tambahan tersebut menjadi bagian yang permanen dari keberadaan dan aktivitas militer.

Persoalan tersebut memiliki relevansi khusus bagi negara yang memiliki sejarah panjang keterlibatan militer dalam urusan internal. Pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa pada masa Orde Baru, doktrin Sishankamrata memberikan landasan bagi pendekatan pertahanan yang menggabungkan pertahanan terhadap ancaman eksternal dengan persoalan keamanan internal. Struktur ini juga menempatkan TNI sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan sekaligus kekuatan sosial. Dalam praktiknya, doktrin tersebut mempertahankan struktur Koter yang luas dan memungkinkan kehadiran militer menjangkau berbagai tingkatan pemerintahan dan masyarakat.[69]

Reformasi TNI kemudian mengubah arah tersebut. Reformasi menegaskan pemisahan fungsi TNI dan Polri, menghapus peran politik formal militer, dan menempatkan TNI sebagai institusi pertahanan yang profesional. Dalam proses pembentukan UU TNI pada 2004, istilah *pembinaan teritorial* bahkan dihapus dari rancangan undang-undang karena dipandang berkaitan dengan problem peran militer dalam politik pada masa Orde Baru. Istilah tersebut kemudian digantikan dengan konsep *pemberdayaan wilayah pertahanan*.

69. Gunawan, *Under the Shadow of Army Domination*, hlm. 98–99.

Perubahan tersebut menunjukkan bahwa profesionalisasi TNI setelah Reformasi tidak hanya dimaksudkan untuk membuat militer lebih netral secara politik, tetapi juga untuk mendefinisikan kembali batas fungsi militer dalam negara demokratis. Hal ini terlihat dari kesepakatan dalam pembahasan UU TNI bahwa TNI ditempatkan sebagai bagian dari postur pertahanan negara untuk menghadapi ancaman militer dan ancaman bersenjata, sementara postur tersebut harus dibangun berdasarkan kebijakan pertahanan negara. Bahkan, rujukan eksplisit terhadap struktur Koter dihapus dalam UU TNI dan terdapat larangan agar postur TNI mengikuti struktur birokrasi pemerintahan sipil.

Setelah Reformasi, kontrol sipil terhadap peran politik militer memang mengalami penguatan, tetapi persoalan kontrol sipil dalam sektor pertahanan masih belum sepenuhnya terinstitusionalisasi. Salah satu persoalan yang disoroti adalah tetap dipertahankannya Koter yang memungkinkan TNI mempertahankan kehadiran pada setiap tingkat administrasi dan jaringan pengaruh dalam dinamika sosial-politik. Dalam perspektif tersebut, persoalan Koter tidak lagi hanya berkaitan dengan kemungkinan militer melakukan kudeta atau mengambil alih kekuasaan, tetapi juga dengan otonomi institusional militer dalam menentukan arah dan pelaksanaan kebijakan pertahanan

Tabel 3.1 Profesionalisme Militer dan Karakter Komando Teritorial

Indikator	Prinsip	Karakter Koter	Implikasi
Fokus fungsi	Pertahanan negara	Struktur memiliki kapasitas menjalankan fungsi kewilayahan	Perluasan fungsi

Indikator	Prinsip	Karakter Koter	Implikasi
Kesiapan tempur	Pendidikan, latihan, modernisasi, *war fighting*	Personel dan sumber daya tersebar dalam struktur teritorial	Potensi fragmentasi sumber daya
Political neutrality	Tidak terlibat dalam politik	Jaringan permanen di daerah	Kedekatan dengan aktor sipil/politik
Civilian control	Militer tunduk pada keputusan sipil	Struktur militer memiliki jaringan sampai tingkat lokal	*Military autonomy*
Batas kewenangan	Fungsi militer dibatasi hukum	Interaksi dengan pembangunan, keamanan, pemerintahan	*Mission creep*
Diferensiasi institusional	Militer bukan pemerintahan sipil	Struktur mengikuti wilayah administratif	Batas sipil-militer kabur

Kekhawatiran tersebut semakin relevan ketika fungsi internal militer dilakukan secara berulang dan tidak lagi diposisikan sebagai pengecualian. Pelibatan militer dalam OMSP ke dalam negeri semestinya ditempatkan sebagai bantuan kepada institusi sipil sebagai pilihan terakhir (*last resort*), berada di bawah otoritas sipil, dan dibatasi pada penguatan kapasitas yang memang diperlukan. Pelibatan yang tidak proporsional dapat mengganggu profesionalisme militer karena mengurangi konsentrasi terhadap pelatihan dan persiapan menghadapi perang, sekaligus berpotensi mendorong intervensi militer ke ranah sipil.

Dengan demikian, perluasan fungsi militer tidak hanya menimbulkan persoalan mengenai batas kewenangan sipil, tetapi juga mengenai efektivitas militer itu sendiri. Literatur mengenai transformasi pertahanan menempatkan efektivitas militer dalam konteks kemampuan menjalankan tugas inti pertahanan. Brooks, misalnya, mengidentifikasi integrasi, responsivitas, keterampilan, dan kualitas sebagai atribut penting efektivitas militer. Dalam konteks Indonesia, agenda meningkatkan profesionalisme dan transformasi pertahanan setelah Reformasi juga diarahkan pada modernisasi kekuatan, peningkatan kemampuan *war fighting*, serta pengembangan interoperabilitas antar matra.[70]

Dalam perspektif profesionalisme militer, keberadaan Koter justru memperluas fungsi dan ruang gerak institusi militer melampaui fungsi pertahanan. Struktur teritorial yang permanen hingga tingkat lokal mempertahankan kehadiran institusional TNI di dalam ruang pemerintahan dan masyarakat sipil. Kondisi tersebut menggeser orientasi militer dari konsentrasi pada fungsi pertahanan menuju pelaksanaan berbagai fungsi yang berada di luar kompetensi utamanya. Semakin luas fungsi tersebut dijalankan melalui struktur militer yang permanen, semakin kabur pula batas antara fungsi pertahanan dan fungsi pemerintahan sipil.

Kondisi tersebut secara langsung bertentangan dengan prinsip profesionalisme militer yang menuntut pembatasan fungsi TNI pada kepentingan pertahanan negara serta subordinasi militer terhadap otoritas sipil. *Objective civilian control* mensyaratkan profesionalisme militer sekaligus pengakuan atas batas-batas profesionalisme

70. Gunawan, Under the Shadow of Army Domination, hlm. 27–28, 110–118.

tersebut, subordinasi kepada pemimpin politik yang menentukan kebijakan pokok pertahanan, serta minimalisasi intervensi militer dalam urusan politik dan sipil.[71] Koter bukan hanya mempertahankan *military footprint* yang luas, tetapi juga menyediakan infrastruktur organisasi yang memungkinkan TNI hadir dan berinteraksi secara langsung dengan birokrasi, pemerintah daerah, dan masyarakat. Struktur ini pada akhirnya memperbesar kapasitas institusional militer untuk memasuki ruang sipil dan menjalankan fungsi di luar pertahanan. Dengan demikian, persoalan Koter bukan sekadar persoalan bentuk organisasi, melainkan persoalan mengenai batas fungsi militer dalam negara demokratis.

Dalam konteks Reformasi, keberadaan struktur tersebut menjadi semakin problematik karena profesionalisasi TNI menuntut transformasi dari institusi yang memiliki fungsi sosial-politik menjadi alat pertahanan negara yang profesional. Salah satu agenda reformasi TNI yang belum dituntaskan adalah restrukturisasi Koter; bahkan setelah peran politik TNI dihapus, struktur Koter tetap dipertahankan dan terus mengalami pemekaran.[72] Koter mempertahankan basis kelembagaan bagi perluasan peran militer dan memperbesar kemungkinan intervensi militer dalam urusan yang seharusnya berada dalam kewenangan institusi sipil. Karena itu, pembatasan fungsi TNI tidak cukup dilakukan melalui larangan terhadap keterlibatan politik secara langsung, tetapi harus menyentuh struktur organisasi yang memungkinkan keterlibatan tersebut berlangsung secara institusional.[73]

71. Tim Imparsial, *Peran Internal Militer,* hlm. 11–14.
72. Mabruri dan Aliabbas, "*Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia: Sebuah Involusi*," dalam *Involusi Reformasi Sektor Keamanan Indonesia* (Jakarta: Imparsial, 2019), hlm. 103.
73. Tim Imparsial, *Peran Internal Militer*, hlm. 175.

Keberadaan struktur teritorial yang permanen juga memiliki konsekuensi terhadap perlindungan hak asasi manusia. Struktur militer yang menjangkau hingga tingkat lokal dan memiliki hubungan langsung dengan pemerintah daerah serta masyarakat menjadikan ruang interaksi antara aparat bersenjata dan warga sipil menjadi semakin luas. Hal ini menimbulkan persoalan ketika kapasitas tersebut digunakan untuk menangani urusan yang pada dasarnya berada dalam ranah pemerintahan sipil, seperti konflik sosial, sengketa agraria, pembangunan, atau pelayanan publik. Dalam situasi tersebut, masyarakat berhadapan dengan institusi yang memiliki kapasitas koersif yang jauh lebih besar dibandingkan institusi sipil, sehingga keterlibatan militer memiliki konsekuensi terhadap peningkatan risiko intimidasi, pembatasan kebebasan sipil, dan penggunaan kekuatan yang tidak proporsional.

Risiko tersebut menunjukkan bahwa persoalan Koter tidak hanya berkaitan dengan profesionalisme dan hubungan sipil-militer, tetapi juga dengan akuntabilitas penggunaan kekuasaan negara. Padahal, di dalam negara hukum terdapat keharusan agar setiap penggunaan kekuatan terhadap masyarakat memiliki dasar hukum, tujuan yang sah, batas kewenangan yang jelas, dan mekanisme pertanggungjawaban.

Ketika militer menjalankan fungsi yang beririsan dengan kewenangan sipil, batas antara tanggung jawab militer dan tanggung jawab institusi sipil menjadi semakin kabur. Kondisi tersebut dapat menyulitkan mengenai penentuan pihak yang bertanggung jawab atas tindakan aparat di lapangan, terutama ketika pelibatan militer berlangsung melalui mekanisme koordinasi atau kerja sama dengan pemerintah sipil. Oleh karena itu, semakin luas fungsi militer ditempatkan dalam ruang sipil, semakin besar pula kebutuhan untuk membatasi kewenangan tersebut dan memastikan adanya mekanisme akuntabilitas yang efektif.

Dalam konteks tersebut, perlindungan hak asasi manusia tidak cukup dijamin melalui kewajiban individual prajurit untuk mematuhi hukum. Perlindungan tersebut juga membutuhkan pembatasan struktural terhadap ruang penggunaan kekuatan militer. Struktur organisasi yang secara permanen menempatkan militer di tengah pemerintahan dan masyarakat menciptakan kapasitas institusional yang memungkinkan keterlibatan militer berlangsung secara terus-menerus.

Oleh karena itu, penghapusan peran politik formal TNI tidak dengan sendirinya menyelesaikan persoalan apabila infrastruktur organisasi yang memungkinkan perluasan fungsi militer ke ruang sipil tetap dipertahankan. Dalam konteks ini, penghapusan Koter merupakan bagian dari upaya memperkuat perlindungan HAM dengan memastikan bahwa penggunaan kekuatan militer kembali ditempatkan secara ketat dalam fungsi pertahanan negara.

C. Ancaman Baru dan Struktur yang Lama

Perdebatan mengenai relevansi Komando Teritorial perlu dimulai dengan membedakan antara kebutuhan mempertahankan wilayah dan kebutuhan mempertahankan struktur Komando Teritorial. Indonesia sebagai negara kepulauan dengan wilayah yang luas dan karakter geografis yang beragam membutuhkan kemampuan pertahanan yang mampu menjangkau seluruh wilayah negara. Kebutuhan tersebut tidak dapat diperdebatkan. Namun, kebutuhan untuk mempertahankan wilayah tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa struktur Koter merupakan bentuk organisasi yang paling tepat untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Persoalan utamanya adalah apakah struktur organisasi yang dibentuk dalam konteks strategis yang berbeda masih mampu menghasilkan kemampuan pertahanan yang dibutuhkan Indonesia saat ini.

Koter lahir dari kebutuhan pertahanan yang menempatkan wilayah sebagai basis utama pengorganisasian kekuatan militer. Kodam, Korem, Kodim, Koramil, dan Babinsa memungkinkan Angkatan Darat memiliki jaringan organisasi yang tersebar hingga tingkat lokal. Model tersebut memiliki rasionalitas tertentu dalam membangun kehadiran militer, memperoleh informasi, dan mendukung mobilisasi. Namun, relevansi suatu organisasi militer tidak dapat ditentukan hanya berdasarkan tujuan awal pembentukannya. Organisasi pertahanan harus disesuaikan dengan perubahan karakter ancaman, teknologi, doktrin, dan kebutuhan kemampuan tempur.

Dalam konteks tersebut, ukuran efektivitas organisasi militer bukanlah luasnya jaringan organisasi yang dimiliki, melainkan kemampuan organisasi tersebut menghasilkan kekuatan yang siap digunakan menghadapi ancaman. Agenda transformasi pertahanan Indonesia setelah Reformasi juga bergerak ke arah modernisasi kekuatan, peningkatan kemampuan *war fighting*, interoperabilitas antarmatra, serta peningkatan kesiapan operasi. Literatur mengenai efektivitas militer menempatkan integrasi, responsivitas, keterampilan, dan kualitas sebagai unsur penting dalam menentukan efektivitas kekuatan militer.[74]

Persoalan tersebut semakin penting karena struktur Koter membutuhkan personel, anggaran, fasilitas, logistik, dan sistem komando yang dipelihara secara permanen. Setiap perluasan struktur berarti tambahan sumber daya yang harus ditanggung oleh anggaran pertahanan. Kondisi ini menciptakan *opportunity cost* yaitu sumber daya yang digunakan untuk mempertahankan jaringan teritorial tidak dapat digunakan secara bersamaan untuk

74. Gunawan, *Under the Shadow of Army Domination*, hlm. 27–28.

modernisasi alutsista, pendidikan dan latihan, peningkatan kesiapan tempur, atau penguatan satuan tempur dan pendukung tempur.

Persoalan tersebut terlihat semakin jelas ketika peningkatan anggaran pertahanan dikaitkan dengan kebutuhan membangun TNI sebagai kekuatan pertahanan modern yang berorientasi pada keunggulan tempur. Perluasan tugas TNI ke berbagai urusan di luar fungsi pertahanan berisiko menggeser perhatian dan sumber daya militer dari kompetensi utamanya.[75]

Perubahan karakter ancaman juga memperkuat persoalan tersebut. Pertahanan kontemporer semakin membutuhkan kemampuan deteksi dini, intelijen, *surveillance*, komunikasi, mobilitas, interoperabilitas, *command and control*, serta pengerahan kekuatan secara cepat dan presisi. Perubahan ini tidak berarti bahwa dimensi kewilayahan menjadi tidak penting. Pengetahuan mengenai kondisi wilayah, sistem peringatan dini, dan kemampuan mobilisasi tetap diperlukan. Namun, kebutuhan tersebut tidak harus diwujudkan melalui struktur komando militer permanen yang mengikuti pembagian administratif hingga tingkat lokal.

Di sinilah perlu dibedakan antara fungsi pertahanan yang dibutuhkan dan organisasi yang selama ini digunakan untuk menjalankan fungsi tersebut. Indonesia membutuhkan kemampuan mempertahankan wilayah, tetapi kebutuhan tersebut tidak otomatis berarti bahwa Kodam, Korem, Kodim, Koramil, dan Babinsa dalam konfigurasi sekarang merupakan bentuk organisasi yang paling efektif. Fungsi deteksi dini, pengawasan, intelijen, dan mobilisasi dapat dikembangkan melalui sistem yang lebih terintegrasi, berbasis teknologi, dan ditempatkan berdasarkan kebutuhan strategis.

75. Andi Widjajanto, "Jenderal di Koridor Demokrasi," *LAB45*, 15 Juli 2026, https://www.lab45.id/detail/503/pstrongjenderal-di-koridor-demokrasistrongp (diakses pada 22 September 2026).

Dengan demikian, keunggulan Koter dalam hal jangkauan geografis tidak dengan sendirinya berarti keunggulan dalam kemampuan tempur. Justru ketika sumber daya pertahanan terbatas, keberadaan struktur yang besar dan tersebar perlu dibandingkan dengan kebutuhan modernisasi kekuatan. Kritik terhadap perluasan Koter dan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan juga menunjukkan kekhawatiran bahwa ekspansi organisasi tersebut dapat mengurangi ruang bagi pembangunan alutsista modern, kesejahteraan prajurit, dan pembangunan tentara profesional.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kontradiksi antara kebijakan mempertahankan Koter yang diwariskan rezim doktrin dwifungsi dengan kebutuhan kemampuan pertahanan kekinian. Atas dasar itu, mempertahankan Koter dengan alasan bahwa Indonesia membutuhkan pertahanan wilayah merupakan argumen yang keliru. Jika kebutuhan pertahanan dapat dicapai melalui struktur yang lebih kecil, terintegrasi, berbasis teknologi, dan berorientasi pada kesiapan tempur, maka mempertahankan struktur lama hanya karena telah menjadi bagian dari organisasi TNI tidak memiliki dasar strategis yang cukup.

Lebih jauh, penataan pertahanan perlu diarahkan pada pengalihan sumber daya dari ekspansi organisasi teritorial menuju kemampuan pertahanan yang lebih efektif. Satuan-satuan teritorial dapat secara bertahap dikonversi menjadi satuan tempur atau satuan pendukung tempur, sementara personel dan anggaran diarahkan pada modernisasi alutsista, pendidikan dan latihan, kesiapan operasi, serta kesejahteraan prajurit.

Struktur lama tidak dapat dipertahankan hanya karena ancaman terhadap wilayah tetap ada. Yang harus dipertahankan adalah kemampuan pertahanannya, bukan bentuk organisasi yang

membesarkan jejak militer di setiap tingkat wilayah. Dalam perspektif tersebut, pembubaran Koter bukan berarti melemahkan pertahanan wilayah, melainkan mengubah cara negara membangun pertahanan wilayah dari paradigma kehadiran permanen menuju pembangunan kekuatan yang lebih modern, efektif, terintegrasi, dan berorientasi pada kesiapan tempur.

Kritik terhadap Koter pada akhirnya mengarah pada persoalan mengenai arah perkembangan struktur teritorial TNI. Perluasan struktur kewilayahan, penambahan personel, serta penggunaan sumber daya pertahanan untuk fungsi di luar pertahanan menunjukkan bahwa persoalan Koter juga berkaitan dengan pembentukan struktur baru. Dalam konteks tersebut, YONIF TP menjadi penting untuk dikaji karena menggabungkan struktur militer permanen dengan fungsi pertanian, ketahanan pangan, kesehatan, dan pembangunan.

Bab IV akan menguji YONIF TP sebagai bentuk konkret dari perkembangan tersebut. Pembahasan mencakup landasan hukum pembentukannya, kesesuaiannya dengan mandat dan postur pertahanan TNI, hubungannya dengan penguatan kembali Koter, serta konsekuensi penggunaan anggaran pertahanan untuk fungsi nonpertahanan. Pembahasan juga akan melihat persoalan akuntabilitas dan kontrol demokratis terhadap pembentukan serta penggunaan struktur tersebut.

BAB IV

Kritik terhadap Konsep Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan

YONIF TP bukan sekadar tambahan satuan dalam struktur Tentara Nasional Indonesia. Rencana menempatkannya secara permanen di setiap kabupaten/kota, sekaligus menugaskannya di bidang pertanian, peternakan, kesehatan, ketahanan pangan, dan pembangunan, mengubah desain kelembagaan pertahanan. Setiap perluasan satuan membawa kewenangan, sumber daya, dan kehadiran militer yang lebih besar di ruang sipil. Karena itu, YONIF TP perlu diuji bukan hanya dari klaim manfaatnya, tetapi dari ancaman pertahanan yang hendak dijawab, dasar hukumnya, kebutuhan organisasinya, dan dampaknya terhadap hubungan antara TNI, pemerintah sipil, dan masyarakat.

Sifat permanen itulah yang membedakan YONIF TP dari pelibatan TNI yang sementara dan berbasis kebutuhan, misalnya dalam penanggulangan bencana. Melalui YONIF TP, keterlibatan di bidang pembangunan justru dilembagakan ke dalam organisasi militer. Akibatnya, urusan yang selama ini berada di bawah kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah berpotensi dikerjakan secara rutin melalui rantai komando TNI. Klaim bahwa kebijakan ini memperkuat pertahanan nasional karena itu tidak cukup diterima sebagai alasan; pemerintah harus menunjukkan kebutuhan pertahanannya, batas kewenangannya, dan alasan mengapa institusi sipil tidak menjadi pelaksana utama.

A. Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan dan Ekspansi Peran TNI

Presiden meresmikan enam Komando Daerah Militer (Kodam), 20 Brigade Infanteri Teritorial Pembangunan (Brigif TP), dan 100 Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan (YONIF TP) pada 10 Agustus 2025.[76] Hingga penelitian ini ditulis, dilaporkan bahwa

76. Ria Andayani, "Prabowo Resmikan 20 Brigade dan 100 Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan, Ini Sebarannya," *Kompas.com*, 10 Agustus 2025, https://nasional.kompas.com/read/2025/08/10/15031381/prabowo-resmikan-20-brigade-dan-100-batalyon-infanteri-teritorial?page=all (diakses pada 10 Agustus 2026).

telah terbentuk 27 Kodam (12 Kodam Baru dibentuk di era Presiden Prabowo melalui Keppres 20 Tahun 2025 tentang 22 Komando Daerah Militer), dan 255 Yonif TP.[77] [78] Belum genap dua tahun menjabat, Prabowo tercatat telah meresmikan 100 Yonif TP pada 10 Agustus 2025 dan 150 Yonif TP pada 05 Oktober 2026. Dua Belas Kodam baru yang dibentuk di era Prabowo meliputi, antara lain:

1. Kodam XIX/Tuanku Tambusai di Riau dan Kepulauan Riau (diresmikan 10 Agustus 2025).
2. Kodam XX/Tuanku Imam Bonjol di Sumatera Barat dan Jambi (diresmikan 10 Agustus 2025).
3. Kodam XXI/Radin Inten di Lampung dan Bengkulu (diresmikan 10 Agustus 2025).
4. Kodam XXII/Tambun Bungai di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan (diresmikan 10 Agustus 2025).
5. Kodam XXIII/Palaka Wira di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Barat (diresmikan 10 Agustus 2025).
6. Kodam XXIV/Mandala Trikora di Papua Selatan, berkedudukan di Merauke (diresmikan 10 Agustus
7. Kodam XXV/Sultan Mahmud Riayat Syah di Kepulauan Riau (diresmikan 5 Oktober 2026).
8. Kodam XXVI/Mataram di Daerah Istimewa Yogyakarta (diresmikan 5 Oktober 2026).
9. Kodam XXVII/Sobe Sonbai di Nusa Tenggara Timur (diresmikan 5 Oktober 2026).

77. Antara, "Kemhan: Pembangunan Yonif-TP jamin kedaulatan RI dari dinamika global," *Antara News*, 18 Juni 2026 (diakses pada 23 Agustus 2026).
78. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2025 tentang Pembentukan 22 (Dua Puluh Dua) Komando Daerah Militer, 7 Agustus 2025.

10. Kodam XXVIII/Moloku Kie Raha di Maluku Utara (diresmikan 5 Oktober 2026).
11. Kodam XXIX/Mambruk di Papua Tengah (diresmikan 5 Oktober 2026).
12. Kodam XXX/Rinambora di Nusa Tenggara Barat (diresmikan 5 Oktober 2026) 2025).

Peresmian tersebut bukan sekadar seremoni penambahan satuan dalam struktur TNI, melainkan keputusan strategis yang mengubah desain organisasi dan pembangunan kekuatan pertahanan negara. Dalam satu momentum, negara membentuk struktur militer dalam skala yang sangat besar, mencakup penambahan Kodam hingga pembentukan ratusan satuan baru yang ditempatkan di berbagai wilayah. Persoalannya bukan pada seberapa besar struktur baru yang dibentuk, melainkan apakah pembentukan YONIF TP telah didahului oleh kajian akademik dan analisis pertahanan yang mampu membuktikan kebutuhan dan urgensi pembentukannya.

Kebijakan pembentukan satuan militer seperti YONIF TP, semestinya didasarkan pada kajian akademik yang komprehensif. Kajian tersebut harus menguji kebutuhan, urgensi, pilihan kelembagaan, risiko, serta dampaknya terhadap tata kelola pertahanan dan hubungan sipil-militer. Pembentukan YONIF TP tidak boleh didasarkan pada keputusan politik dan asumsi bahwa TNI mampu menjalankan berbagai fungsi yang dibebankan kepadanya. Terlebih, jika fungsi YONIF TP hendak dikaitkan dengan Operasi Militer Selain Perang (OMSP), maka harus terlebih dahulu ditunjukkan dasar penugasannya, sebab perluasan fungsi TNI tidak boleh lahir dari penafsiran yang dipaksakan di luar mandat undang-undang. Demikian juga pembangunan postur TNI, harus memiliki rasionalitas pertahanan yang jelas dan dapat

dipertanggungjawabkan berdasarkan kebutuhan menghadapi ancaman militer. Sehingga, pembentukan YONIF TP tidak berubah menjadi sekadar ekspansi organisasi yang kemudian dicari pembenarannya setelah satuan tersebut telanjur dibentuk.

Pembentukan YONIF TP bukanlah kebijakan administratif biasa yang dapat dibenarkan hanya dengan pernyataan bahwa satuan tersebut akan membantu pembangunan, ketahanan pangan, pertanian, peternakan, perikanan, kesehatan, atau program pemerintah lainnya. Kebijakan yang berdampak besar terhadap kelembagaan, anggaran negara, dan hubungan sipil-militer harus didahului oleh kajian yang komprehensif. Kajian tersebut perlu menjelaskan masalah yang hendak diselesaikan, alasan TNI dipilih sebagai institusi pelaksana, kemampuan yang akan dibangun, kebutuhan anggaran, serta ukuran efektivitasnya. Sejak Prabowo Subianto menjabat Menteri Pertahanan pada periode 2019-2024, hingga kini dijabat oleh Sjafrie Sjamsoeddin, tidak tersedia dokumen kebijakan umum pertahanan atau buku putih pertahanan yang menjadi pedoman pembentukan kapasitas TNI. Pembentukan YONIF TP tanpa kajian akademik yang memadai menunjukkan bahwa kebijakan pertahanan negara diatur secara serampangan dan bukan berdasarkan kebutuhan pertahanan yang objektif.

Ketiadaan dasar kebijakan rupanya dibarengi dengan ketiadaan dasar hukum yang jelas dalam pembentukan YONIF TP. Hal tersebut menyisakan persoalan yang kompleks. Hingga penelitian ini diterbitkan, tidak ditemukan satupun dokumen hukum yang mengamanatkan tentang perluasan tugas TNI, khususnya dalam menjalankan fungsi-fungsi di luar tugas pertahanan, seperti pembangunan, pertanian, peternakan, kesehatan, dan ketahanan pangan yang menjadi fungsi dari Batalyon Infanteri

Teritorial Pembangunan. Padahal tugas pokok TNI diatur secara limitatif dalam UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI sebagaimana diubah dengan UU No. 3 Tahun 2025. Pasal 7 UU No. 3 Tahun 2025 menyatakan

Pasal 7

(1) Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan Negara, mempertahankan keutuhan Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari Ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan Negara.

(2) Tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:

a. operasi militer untuk perang;

b. operasi militer selain perang, yaitu untuk:

1. mengatasi gerakan separatis bersenjata;
2. mengatasi pemberontakan bersenjata;
3. mengatasi aksi terorisme;
4. mengamankan Wilayah perbatasan;
5. mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
6. melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
7. mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya;
8. memberdayakan Wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
9. membantu tugas pemerintahan di daerah;
10. membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang;
11. mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;

12. menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
13. membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan;
14. membantu Pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan;
15. membantu dalam upaya menanggulangi Ancaman pertahanan siber; dan
16. melindungi dan menyelamatkan Warga Negara serta kepentingan nasional di luar negeri.

Oleh karena itu, kebijakan pembentukan YONIF TP merupakan kebijakan internal TNI yang melampaui tugas pokok dan fungsi TNI sebagaimana dimaksud dalam UU TNI.

Pengaturan OMSP dalam Pasal 7 UU TNI ini pada dasarnya mengatur tentang pelibatan TNI untuk menghadapi kondisi atau kebutuhan tertentu, bukan legitimasi untuk menempatkan satuan militer secara permanen. Pasal 7 UU TNI telah menempatkan tugas pokok TNI dalam dua kategori, yaitu operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang (OMSP).[79] Pasca direvisinya UU TNI, daftar OMSP mengalami perubahan. Namun, tidak terdapat satupun rumusan Pasal 7 ayat (2) huruf b UU TNI yang dapat menjadi dasar TNI untuk menjadi pelaksana program ketahanan pangan, pertanian, peternakan, perikanan, atau pembangunan ekonomi pemerintah.

Ketiadaan rumusan tersebut tidak dapat begitu saja ditutupi dengan penafsiran yang memperluas makna OMSP. Pemerintah

79. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7104.

tidak dapat menjadikan setiap persoalan yang dianggap berkaitan dengan ketahanan nasional sebagai alasan untuk memberikan ruang kepada TNI agar dapat masuk ke dalam urusan sipil. Dalam konteks ketahanan pangan misalnya, kendati hal tersebut merupakan kepentingan strategis negara, tidak berarti seluruh kebijakan pangan secara otomatis menjadi tugas militer. Menghubungkan kepentingan pangan dengan keamanan nasional tidak dengan sendirinya menempatkan TNI sebagai aktor yang otomatis terlibat dalam urusan tersebut.

Jika penafsiran OMSP dibiarkan terlalu elastis, batas antara fungsi pertahanan dan urusan sipil akan kehilangan makna. Hampir setiap persoalan publik dapat diklaim sebagai bagian dari ketahanan nasional dan dijadikan alasan untuk memperluas keterlibatan TNI. OMSP pun berisiko berubah dari mandat terbatas menjadi pintu masuk ekspansi militer ke ranah sipil. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip distingsi sipil dan militer di mana urusan militer harus dipisahkan sepenuhnya dengan urusan sipil yang umum. Lebih jauh, hal ini mengancam prinsip supremasi sipil karena kelemahan kapasitas pemerintah sipil justru dijawab dengan memperluas peran militer, bukan memperkuat institusi yang memiliki mandat di bidang tersebut. Jika pola ini terus berlangsung, yang dibangun bukan tata kelola pemerintahan yang lebih kuat, melainkan ketergantungan sipil pada militer dan normalisasi militer dalam urusan sipil.

Lebih lanjut, karakter YONIF TP yang permanen dan paralel dengan stuktur pemerintahan sipil akan menciptakan subtitusi fungsi sipil. Militer tidak lagi sekadar membantu, melainkan telah menjadi pelaksana utama dari kegiatan yang seharusnya menjadi otoritas sipil. Karakter permanen tersebut menjadi persoalan karena

konsep OMSP dalam Pasal 7 UU TNI secara prinsip mengandaikan adanya fungsi pemerintahan yang tetap berada pada otoritas sipil, sementara TNI hanya memberikan dukungan ketika dibutuhkan. Apabila peran non-pertahanan dilakukan secara permanen, perlu dipertanyakan apakah hubungan yang terbentuk masih merupakan relasi bantuan sebagaimana dimaksud dalam kerangka OMSP, atau justru telah menghasilkan perluasan peran TNI ke ranah sipil.

Persoalan menjadi lebih serius apabila YONIF TP diuji terhadap Pasal 11 UU TNI. Pasal 11 ayat (1) UU TNI secara tegas menyatakan bahwa Postur TNI dibangun dan dipersiapkan sebagai bagian dari postur pertahanan negara untuk mengatasi setiap ancaman militer dan ancaman bersenjata. Pasal 11 ayat (2) kemudian menegaskan bahwa postur TNI dibangun dan dipersiapkan sesuai dengan kebijakan pertahanan negara. Norma tersebut memberikan parameter tujuan bagi pembentukan postur TNI. Dengan demikian, tidak semua pembentukan satuan TNI dapat dibenarkan hanya karena dianggap bermanfaat bagi negara. Satuan tersebut harus dapat ditempatkan dalam desain postur pertahanan yang ditujukan untuk menghadapi ancaman militer dan ancaman bersenjata.

Jika persoalan YONIF TP dihadapkan pada pasal 11 UU TNI, maka pertanyaan yang muncul adalah, ancaman militer apa yang hendak dihadapi oleh YONIF TP ketika tugas utamanya adalah produksi pangan, pertanian, peternakan, perikanan, kesehatan, dan pembangunan? Pertanyaan tersebut telah menjelaskan bahwa terdapat masalah serius dalam kesesuaian YONIF TP dengan Pasal 11 UU TNI. Sebab, norma tersebut tidak hanya memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membangun postur TNI, tetapi sekaligus memberikan batas tujuan yang harus dipenuhi

dalam setiap pembangunan dan penyiapan kekuatan TNI. Dengan demikian, Pasal 11 UU TNI seharusnya tidak dibaca sebagai norma yang sekadar memberikan legitimasi kepada pemerintah untuk menambah jumlah satuan TNI. Pasal tersebut justru merupakan norma pembatas, bahwa pembentukan satuan baru harus memiliki logika pertahanan yang dapat dijelaskan berdasarkan analisis ancaman, kebutuhan kemampuan militer, strategi pertahanan negara, serta kebijakan pertahanan.

Dalam perspektif negara hukum demokratis, semakin permanen dan luas keterlibatan TNI dalam suatu urusan sipil, semakin kuat pula kebutuhan untuk menguji batas kewenangan tersebut. Pembentukan YONIF TP karenanya perlu dipersoalkan bukan semata karena melibatkan militer dalam agenda pembangunan, melainkan karena model pelibatan yang permanen mengaburkan

batas antara fungsi pertahanan dan fungsi pemerintahan. Jika batas tersebut tidak ditegaskan, ketentuan mengenai OMSP berisiko berkembang dari instrumen untuk memberikan bantuan terbatas kepada pemerintah menjadi dasar legitimasi bagi pelembagaan kehadiran militer dalam ruang sipil.

Persoalan mendasarnya terletak pada pilihan pemerintah menggunakan rantai komando, disiplin, mobilisasi personel, dan struktur kewilayahan militer untuk menangani masalah yang semestinya diselesaikan oleh institusi sipil. Pilihan ini menutup kelemahan birokrasi tanpa sungguh-sungguh memperbaikinya. Dalam jangka panjang, ketergantungan tersebut menormalisasi kehadiran militer dalam kehidupan masyarakat dan menghambat penguatan kapasitas sipil. Negara demokratis seharusnya

menempatkan otoritas sipil sebagai penanggung jawab utama urusan pemerintahan dan membatasi TNI pada fungsi pertahanan sesuai mandat hukum. Dari ukuran itu, pembentukan YONIF TP tidak hanya memperluas tugas TNI tanpa dasar yang memadai, tetapi juga bergerak berlawanan dengan arah reformasi TNI.

Pembentukan YONIF TP memperlihatkan pembalikan arah reformasi TNI. Kebijakan ini tidak membatasi peran militer pada pertahanan, melainkan memperluas struktur dan tugas nonpertahanan secara permanen. Setiap satuan baru juga membawa kebutuhan personel, pangkalan, perlengkapan, operasi, dan pemeliharaan yang harus dibiayai dalam jangka panjang. Karena itu, persoalan kelembagaan tersebut tidak dapat dipisahkan dari pertanyaan anggaran: apakah biaya untuk fungsi nonpertahanan layak dibebankan pada anggaran pertahanan, bagaimana penggunaannya diawasi, dan apa yang harus dikorbankan dari agenda pembangunan kekuatan TNI.

78. Giraldo, Jeanne Kinney. 2006. "Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations". disunting oleh Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson, New York, USA: University of Texas Press.

B. Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan dan Problematika Pengalokasian Anggaran Pertahanan untuk Fungsi Non-pertahanan

Pengalokasian anggaran pertahanan pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari prinsip demokrasi, supremasi sipil, dan akuntabilitas publik. Anggaran pertahanan bukan sekadar instrumen pembiayaan bagi organisasi militer, melainkan keputusan politik mengenai bagaimana negara menentukan prioritas keamanan dan menggunakan sumber daya publik untuk melindungi warga negaranya. J.K Giraldo dalam *Defense Budgets, Democratic Civilian Control, and Effective Governance* (2006) menegaskan bahwa proses penganggaran pertahanan merupakan salah satu instrumen penting dalam memastikan kontrol sipil yang demokratis terhadap militer. Menurutnya, keputusan anggaran harus terhubung dengan kebijakan keamanan nasional, transparansi, akuntabilitas, serta evaluasi mengenai efektivitas penggunaan sumber daya.[80]

Dalam kerangka tersebut, persoalan YONIF TP tidak berhenti pada besarnya anggaran yang harus dikeluarkan negara, tetapi menyangkut pertanyaan yang lebih fundamental, yaitu apakah anggaran pertahanan digunakan untuk membiayai kebutuhan pertahanan atau justru untuk membangun kapasitas militer dalam menjalankan fungsi-fungsi nonpertahanan? Pertanyaan ini menjadi penting karena setiap pengalokasian APBN pada sektor pertahanan seharusnya memiliki hubungan yang jelas dengan tujuan, ancaman, strategi, dan kebutuhan pertahanan negara. Apabila anggaran pertahanan digunakan untuk membiayai struktur dan kegiatan yang berada di luar mandat pertahanan, maka bukan

80. Jeanne Kinney Giraldo, "Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil–Military Relations," dalam Thomas C. Bruneau dan Scott D. Tollefson, eds., *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil–Military Relations* (Austin: University of Texas Press, 2006).

hanya terjadi persoalan efisiensi anggaran, tetapi juga pergeseran prioritas kebijakan negara dan pelemahan prinsip kontrol sipil terhadap militer. Dalam demokrasi, kekuasaan atas anggaran justru merupakan salah satu instrumen utama untuk memastikan bahwa militer bekerja berdasarkan mandat dan prioritas yang ditetapkan oleh otoritas sipil.

Pembentukan satuan militer baru dalam jumlah besar membutuhkan biaya pembangunan infrastruktur, pengadaan fasilitas, perekrutan dan pendidikan personel, persenjataan, kendaraan, perlengkapan, belanja operasional, serta biaya pemeliharaan yang tidak berhenti setelah batalyon tersebut diresmikan.

Pembentukan YONIF TP membawa konsekuensi fiskal sejak pembangunan satuan dan infrastrukturnya. Pekerjaan Konstruksi Pembangunan Fasilitas dan Infrastruktur YONIF TP 807 di Sorong, misalnya, dilaporkan mencapai sekitar Rp43,5 miliar.[81] Dengan menggunakan angka tersebut sebagai ilustrasi, 156 YONIF TP yang telah terbentuk hingga 2026 membutuhkan sekitar Rp6,5 triliun untuk pembangunan infrastruktur. Pemerintah menargetkan 750 YONIF TP pada 2029, sehingga sekitar 600 batalyon masih harus dibangun dalam periode 2027–2029. Rata-rata pembangunan 200 batalyon per tahun dengan biaya yang sama akan membutuhkan sekitar Rp8,7 triliun setiap tahun. Dengan demikian, kebutuhan pembangunan infrastruktur 750 YONIF TP dapat mencapai sekitar Rp32,6 triliun hingga 2029. Perhitungan tersebut belum memasukkan kebutuhan setelah satuan beroperasi, seperti belanja personel, persenjataan, kendaraan, perlengkapan, pendidikan dan latihan, operasional, serta pemeliharaan.

81. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, "Pengumuman Pengadaan Pekerjaan Konstruksi Pembangunan Fasilitas dan Infrastruktur Yonif Teritorial Pembangunan/YTP 806 di Sorong," INAPROC, 17 April 2025, https://spse.inaproc.id/kemhan/nontender/101050640000/pengumumanpl (diakses pada 14 Agustus 2026).

Beban fiskal YONIF TP bukan hanya persoalan biaya pembentukan awal, tetapi juga menciptakan kewajiban anggaran jangka panjang bagi negara. Di antara berbagai kebutuhan tersebut, belanja personel memiliki karakter yang paling mengikat karena berlangsung secara berulang selama masa dinas prajurit. Struktur APBN 2026 menunjukkan bahwa Kemhan memperoleh pagu sekitar Rp187,1 triliun, dengan belanja pegawai sebesar Rp55,48 triliun atau sekitar 29,7 persen dari keseluruhan anggaran. Pada TNI Angkatan Darat, belanja pegawai mencapai sekitar Rp38,45 triliun dari total anggaran sekitar Rp59,33 triliun, atau sekitar 64,8 persen. Besarnya porsi tersebut menjadi relevan dengan ekspansi YONIF TP yang diproyeksikan mencapai 750 batalyon dengan kebutuhan sekitar 700–1.000 prajurit per batalyon.[82] Dengan demikian, diperlukan sekitar 525.000–750.000 personel tambahan. Sebagai ilustrasi, pembagian belanja pegawai Kemhan 2026 sebesar Rp55,48 triliun dengan asumsi 400.000 prajurit aktif menghasilkan *proxy* sekitar Rp138,7 juta per personel per tahun.

Ekspansi YONIF TP juga bertentangan dengan agenda efisiensi yang sedang dijalankan pemerintah. Ketika kementerian dan lembaga diminta memangkas belanja karena ruang fiskal terbatas, negara justru membentuk struktur militer baru yang membutuhkan biaya pembangunan, personel, persenjataan, kendaraan, latihan, operasi, dan pemeliharaan secara terus-menerus. Kontradiksi ini penting dicatat: penghematan diberlakukan pada banyak sektor, sementara keputusan lain menciptakan kewajiban belanja permanen yang akan membebani APBN dalam jangka panjang.

82. Santi Dewi, "Menhan: TNI Akan Bangun Batalyon di Semua Kabupaten, Total 514," *IDN Times*, 20 April 2026, https://www.idntimes.com/news/indonesia/menhan-tni-akan-bangun-batalyon-di-semua-kabupaten-total-514-00-bbwlv-stmlq3 (diakses pada 20 April 2026).

Negara dengan demikian berisiko mengikat uang publik pada kebijakan yang belum ditopang kajian akademik dan landasan perencanaan yang memadai. Sebelum menambah satuan, pemerintah seharusnya menjelaskan masalah pertahanan yang hendak diatasi, alasan memilih struktur militer, biaya keseluruhan, manfaat yang diharapkan, ukuran keberhasilan, dan dasar penggunaan anggaran pertahanan untuk kegiatan pertanian, peternakan, perikanan, kesehatan, serta pembangunan. Tanpa jawaban tersebut, keputusan hari ini akan menciptakan kewajiban belanja yang terus berjalan dan sulit dihentikan. Kondisi ini dikenal sebagai *fiscal lock-in*: pilihan politik pada satu periode mempersempit ruang fiskal pemerintah pada periode berikutnya.

Skala kebijakan ini membuatnya sulit dikoreksi setelah dijalankan. Jika target 750 batalyon tercapai, pemerintah berikutnya akan mewarisi ratusan ribu personel, pangkalan, dan kewajiban belanja yang tidak mudah dikurangi dalam satu periode pemerintahan. Pengalaman panjang restrukturisasi Koter menunjukkan betapa rumitnya melikuidasi satuan yang telanjur mengakar. Akibatnya, keputusan hari ini bukan hanya membatasi pilihan fiskal pada masa depan, tetapi juga mempersempit ruang bagi modernisasi alutsista dan peningkatan kesejahteraan prajurit.

Danang Widoyoko dalam *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan* (2005) menegaskan pentingnya membicarakan anggaran pertahanan dalam konteks keterlibatan rakyat.[83] Anggaran pertahanan pada dasarnya merupakan bagian dari keputusan publik karena pertahanan merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang wajib diberikan negara kepada warganya untuk

83. Agus Widjojo dkk., *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan* (Jakarta: Imparsial, 2005).

memberikan rasa aman. Dengan demikian, masyarakat memiliki kepentingan langsung untuk mengetahui bagaimana anggaran pertahanan ditentukan, untuk tujuan apa anggaran tersebut digunakan, serta apakah penggunaannya benar-benar menjawab kebutuhan pertahanan dan keamanan masyarakat. Perspektif ini menempatkan anggaran pertahanan bukan semata-mata sebagai urusan internal pemerintah dan militer, melainkan sebagai bagian dari kontrak publik antara negara dan warga negara.

Dalam konteks YONIF TP, persoalannya menjadi semakin serius ketika negara mengalokasikan sumber daya yang besar untuk membangun dan mengembangkan struktur tersebut tanpa didahului proses partisipasi publik yang memadai. Masyarakat pada akhirnya ditempatkan hanya sebagai pihak yang menerima konsekuensi dari sebuah kebijakan yang telah diputuskan, bukan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk mengetahui, mengkritisi, dan mempengaruhi arah kebijakan pertahanan. Padahal, keputusan mengenai pembentukan satuan baru, perluasan struktur kewilayahan, pengerahan personel, hingga penggunaan anggaran negara seharusnya dapat diuji secara terbuka melalui mekanisme demokratis, termasuk melalui pembahasan di parlemen dan pengawasan publik.

Pada titik ini, fungsi DPR RI menjadi sangat penting. Konstitusi memberikan DPR dua fungsi yang relevan dengan persoalan ini, yaitu fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Melalui fungsi anggaran, DPR seharusnya tidak sekadar menyetujui besaran alokasi anggaran pertahanan, tetapi menguji secara kritis dasar kebutuhan, tujuan, serta efektivitas anggaran yang dialokasikan. Sementara melalui fungsi pengawasan, DPR memiliki tanggung jawab untuk memastikan kebijakan dan penggunaan anggaran

pertahanan dilaksanakan sesuai dengan mandat hukum, kebijakan pertahanan nasional, dan kepentingan publik luas. Dalam konteks YONIF TP, kedua fungsi tersebut semestinya menjadi instrumen *checks and balances* untuk mencegah perluasan peran militer dan penggunaan APBN yang tidak tepat sasaran.[84] Namun, apabila pembentukan YONIF TP dan pengalokasian anggarannya berjalan tanpa perdebatan publik yang memadai, tanpa penjelasan terbuka mengenai dasar kebutuhan dan manfaat pertahanannya, serta tanpa pengawasan parlemen yang substantif, maka DPR tidak menjalankan fungsinya dengan baik.

DPR tidak boleh sekadar menjadi lembaga yang membubuhkan persetujuan terhadap setiap usulan anggaran pemerintah. Terlebih ketika anggaran tersebut digunakan untuk membangun struktur militer yang menjalankan fungsi di luar pertahanan. Fungsi anggaran bukan sekadar membagi pagu anggaran, fungsi pengawasan juga tidak hanya mendengarkan laporan pemerintah. Kedua fungsi tersebut merupakan kewenangan konstitusional DPR untuk menguji kebijakan, meminta pertanggungjawaban, mengoreksi kebijakan yang bermasalah, dan menolak penggunaan anggaran yang tidak memiliki dasar kebutuhan serta manfaat yang jelas bagi kepentingan publik.[85] Dalam kasus YONIF TP, sikap DPR yang tidak kritis terhadap perluasan struktur militer dan konsekuensi anggarannya menunjukkan lemahnya kontrol demokratis terhadap kebijakan pertahanan. DPR berkewajiban menguji kebijakan tersebut secara serius, bukan menerimanya sebagai kebenaran yang tidak perlu dipersoalkan. Jika DPR tidak melakukan pengujian tersebut, maka fungsi anggaran dan pengawasan kehilangan makna substantifnya.

84. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001).
85. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010).

Lebih jauh, pembiaran terhadap penggunaan anggaran pertahanan untuk membiayai fungsi-fungsi nonpertahanan berpotensi menciptakan defisit anggaran dalam pengelolaan sektor keamanan. Kontrol sipil terhadap militer tidak hanya diwujudkan melalui aturan yang membatasi kewenangan TNI, tetapi juga melalui kemampuan lembaga politik sipil untuk mengendalikan sumber daya yang diberikan kepada militer. Anggaran adalah salah satu instrumen terpenting dalam pengendalian tersebut. Ketika DPR gagal mempertanyakan untuk apa anggaran pertahanan digunakan, maka ruang kontrol sipil terhadap militer ikut melemah. Membiarkan anggaran negara mengalir untuk membangun struktur militer yang kemudian digunakan mengerjakan fungsi-fungsi sipil berarti membiarkan uang rakyat membiayai perluasan peran militer tanpa pengujian yang memadai. Jika hal tersebut terus berlangsung, DPR bukan lagi menjalankan fungsi kontrol terhadap pemerintah, melainkan berisiko menjadi bagian dari proses normalisasi perluasan peran militer ke ranah sipil.

BAB V

Implikasi Penguatan Komando Teritorial melalui Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan terhadap Tata Pemerintahan Demokratis dan Kemanusiaan

Bab sebelumnya menunjukkan bahwa YONIF TP dibentuk tanpa dasar kebutuhan pertahanan yang memadai dan membawa konsekuensi anggaran jangka panjang. Bab ini menelaah akibat yang lebih dekat dengan kehidupan warga. Ketika satuan militer permanen diberi tugas di bidang pangan, pembangunan wilayah, pelayanan sosial, dan pemberdayaan masyarakat, yang berubah bukan hanya organisasi TNI, tetapi juga cara negara hadir di ruang sipil. Perubahan itu semakin penting karena YONIF TP berada di dalam jaringan Koter yang memiliki personel, pangkalan, anggaran, rantai komando, dan jangkauan hingga tingkat lokal. Dengan konfigurasi tersebut, YONIF TP lebih tepat dipahami sebagai perluasan kapasitas institusional militer di dalam pemerintahan dan masyarakat, bukan sekadar program pembangunan yang kebetulan dilaksanakan TNI.

Muhamad Haripin (2020) menunjukkan bahwa berbagai operasi militer selain perang pada masa pascareformasi dapat berfungsi sebagai sarana mempertahankan relevansi struktur komando teritorial. Haripin secara khusus menggambarkan jaringan komando teritorial sebagai jaringan militer yang berjalan paralel dengan birokrasi sipil hingga tingkat desa.[86] Oleh karena itu, YONIF TP membawa konsekuensi yang jauh lebih besar daripada sekadar bertambahnya jumlah batalyon. Jika struktur tersebut terus diperluas, batas antara institusi pertahanan dan institusi pemerintahan sipil menjadi semakin kabur. Negara berisiko membangun pola pemerintahan yang menjadikan militer bukan lagi institusi yang terutama disiapkan untuk menghadapi ancaman militer, melainkan institusi yang secara rutin hadir dalam penyelesaian persoalan ekonomi, sosial, pangan, agraria, pembangunan, dan keamanan domestik.

86. Muhamad Haripin, *Civil-Military Relations in Indonesia: The Politics of Military Operations Other Than War* (London: Routledge, 2020).

Risiko tersebut bukan semata-mata dugaan. Sejumlah pembangunan YONIF TP telah memicu penolakan dan konflik di berbagai daerah, terutama karena persoalan tanah, minimnya konsultasi, dan kekhawatiran atas bertambahnya kehadiran militer. Kasus-kasus yang terdokumentasi dirangkum dalam tabel berikut.

Tabel 5.1 Daftar Pembangunan Koter/ Batalyon Territorial Pembangunan (BTP) Bermasalah

No	Nama YONIF TP	Kota/ Kabupaten	Provinsi	Ringkasan Permasalahan
1	Yonif TP 853 Bawar Reje Bur	Aceh Timur	**Aceh**	Penolakan didasarkan pada perjanjian Helsinki antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Indonesia. Salah satu pasal dalam perjanjian itu menetapkan jumlah maksimal personel militer aktif di Aceh sebanyak 14.700 orang.
2	Yonif TP 854 Dharma Kersaka	Aceh Tengah		
3	Yonif TP 855 Raksaka Dharma	Gayo Lues		
4	Yonif TP 856 Satria Bumi Sakti	Nagan Raya		
5	Yonif TP 857 Ganah Gajahsora	Pidie		
6	Yonif TP 957 Lebah Uteun	Aceh Singkil		
7	Yonif TP 958 Rangkong Meukuree	Aceh Barat Daya		

No	Nama YONIF TP	Kota/ Kabupaten	Provinsi	Ringkasan Permasalahan
8	Yonif TP 951 Pandeka Marapi	Tanah Datar	**Sumatera Barat**	Masyarakat adat menolak pembangunan YONIF TP karena berada di atas tanah ulayat. Penolakan didasarkan pada tidak adanya persetujuan masyarakat adat serta kekhawatiran hilangnya hak ulayat dan ruang hidup. (Imparsial)
9	Yonif TP 872 Andi Djemma	Luwu Utara	**Sulawesi Selatan**	Warga dan masyarakat adat Kawu-Kawu menolak pembangunan markas Yon TP 872 di atas lahan yang mereka klaim sebagai tanah adat/tanah garapan turun-temurun. Terjadi bentrokan ketika alat berat mulai membuka lahan. DPRD Sulsel bahkan merekomendasikan pencarian lokasi alternatif. (IDN Times Sulsel)
10	Yonif TP 834 Wakangan Mere	Nagekeo	**NTT**	Penolakan masyarakat adat terhadap pembangunan BTP karena menyangkut tanah ulayat dan minimnya konsultasi dengan pemilik hak adat. (Imparsial)

No	Nama YONIF TP	Kota/ Kabupaten	Provinsi	Ringkasan Permasalahan
11	Yonif TP 443 Satria Rakai Pikatan	Temanggung	**Jawa Tengah**	Warga menolak pembangunan BTP karena lahan yang dipilih merupakan lahan garapan masyarakat. Muncul keberatan atas proses pembebasan lahan dan ancaman terhadap mata pencaharian warga. (Rmol.id)
12	Yonif TP 842/ Badak Sakti	Pandeglang	**Banten**	Pembangunan dilakukan di atas lahan garapan warga yang telah dikelola turun-temurun. Warga bersama Aliansi Masyarakat Ujung Kulon (AMUK) menolak pembangunan karena dianggap menghilangkan ruang hidup dan lahan pertanian. (Pedeo Project)

No	Nama YONIF TP	Kota/ Kabupaten	Provinsi	Ringkasan Permasalahan
13	Yonif TP 858/ Manunggak Setya Bhakti	Biak Numfor	**Papua**	Masyarakat adat, gereja, mahasiswa, dan organisasi masyarakat melakukan demonstrasi menolak pembangunan batalyon di atas tanah adat yang dinilai tidak memperoleh persetujuan pemilik hak ulayat (FPIC). (Reddit)
14	Yonif TP 859/ Raksakadharma Bebriwarek Kawasa	Supiori		Penolakan masyarakat adat terhadap pembangunan batalyon karena dinilai menggunakan tanah adat tanpa persetujuan masyarakat serta dikhawatirkan meningkatkan militerisasi wilayah Papua. (Reddit)
15	Yonif TP 860/ Ndi Sowosio Korako	Waropen		Dalam aksi bersama masyarakat adat Papua, warga juga menyampaikan penolakan terhadap pembangunan markas TNI/BTP yang dikaitkan dengan pengambilalihan tanah adat. Selain itu Komnas HAM Papua juga menilai daerah tersebut merupakan daerah hijau yang perlu dirawat dan dijauhkan dari perusakan hutan. (Reddit)

A. Implikasi terhadap Kebebasan Sipil, Hak Asasi Manusia, dan Ruang Demokrasi

Konsekuensi paling serius dari penguatan Koter melalui YONIF TP tidak semata-mata dapat diukur dari bertambahnya jumlah personel, markas, atau wilayah operasi TNI. Persoalan yang jauh lebih mendasar adalah perubahan keseimbangan kekuasaan antara negara dan warga negara. Dalam negara demokratis, negara memang memiliki kewenangan untuk menjaga keamanan, tetapi kewenangan tersebut tidak boleh membuat warga kehilangan keberanian untuk mengkritik pemerintah. Demokrasi justru mengharuskan warga memiliki ruang untuk mempertanyakan kebijakan, menolak keputusan pemerintah, menyampaikan pendapat, dan memperjuangkan pelbagai hak lainnya tanpa dibayangi rasa takut terhadap institusi bersenjata.

Pada titik inilah penguatan struktur teritorial melalui YONIF TP menjadi problematik. Ketika militer ditempatkan semakin dekat dengan kehidupan sehari-hari masyarakat dan secara permanen menjalankan fungsi pembinaan, pembangunan, pemberdayaan, serta pengelolaan berbagai program sosial-ekonomi, maka batas antara ruang pertahanan dan ruang sipil semakin kabur. Kehadiran militer tidak lagi bersifat luar biasa atau terbatas pada situasi yang benar-benar membutuhkan kemampuan militer, tetapi berubah menjadi bagian rutin dari tata kehidupan masyarakat. Normalisasi semacam ini berbahaya karena membuat kehadiran institusi bersenjata dalam urusan sipil terlihat wajar, padahal justru itulah kondisi yang semestinya dibatasi dalam negara demokratis.

Kehadiran institusi bersenjata di ruang sipil dapat menimbulkan efek gentar (*chilling effect*) bahkan tanpa kekerasan terbuka. Warga mungkin menahan kritik, membatalkan aksi, atau enggan menyampaikan keberatan karena pihak yang mereka hadapi

memiliki rantai komando, personel bersenjata, dan kapasitas koersif yang jauh lebih besar daripada lembaga sipil. Dalam keadaan demikian, ruang kebebasan menyempit sebelum tindakan represif terjadi: rasa takut sudah cukup untuk membatasi partisipasi warga.

Kekhawatiran tersebut tidak berdiri di ruang hampa. Data mengenai korban pembela HAM menunjukkan bahwa ruang sipil Indonesia telah menghadapi tekanan yang serius. Dalam laporan kertas posisi Imparsial yang berjudul "Militerisme Menguat, Pembela HAM dibungkam", terdapat setidaknya 1.047 pembela HAM menjadi korban dalam berbagai bentuk tindakan yang menghambat, mengintimidasi, atau menyerang aktivitas pembelaan HAM. Korban tersebut terdiri atas 33 aktivis mahasiswa, 19 aktivis masyarakat sipil atau NGO, 4 pembela lingkungan, 14 aktivis buruh, 6 aktivis perempuan, 4 jurnalis, serta 8 pegiat media sosial, seniman, dan entertainer. Selain itu, terdapat 959 pembela HAM yang menjadi korban dalam rangkaian peristiwa Agustus 2025.[87]

Tabel 5.2 Kategori Pembela HAM yang Menjadi Korban

No.	Kategori Pembela HAM	Jumlah Korban Pembela HAM
1.	Aktivis Mahasiswa	33
2.	Aktivis Masyarakat Sipil (NGOs)	19
3.	Pembela Lingkungan	4
4.	Aktivis Buruh	14
5.	Aktivis Perempuan	6
6.	Jurnalis	4

87. Tim Imparsial, *Militerisme Menguat, Pembela HAM Dibungkam* (Position Paper, 23 Juni 2026).

No.	Kategori Pembela HAM	Jumlah Korban Pembela HAM
7.	Pegiat Media Sosial, Seniman & *Entertainer*	8
8.	Pembela HAM yang tergabung dalam Peristiwa Agustus 2025	959
Total		**1.047**

Data di atas penting untuk dibaca bukan hanya sebagai statistik jumlah korban, tetapi sebagai indikator mengenai kondisi ruang kebebasan sipil. Korban berasal dari kelompok-kelompok yang justru menjalankan fungsi penting dalam demokrasi, seperti mahasiswa yang menyampaikan kritik, organisasi masyarakat sipil yang melakukan advokasi, buruh yang memperjuangkan hak, pembela lingkungan yang mempertahankan ruang hidup, perempuan yang memperjuangkan kesetaraan, jurnalis yang menjalankan fungsi kontrol publik, hingga masyarakat yang menggunakan media sosial dan ruang budaya untuk menyampaikan pendapat. Dengan kata lain, tekanan terhadap pembela HAM secara langsung menyentuh aktor-aktor yang seharusnya menjadi bagian penting dari mekanisme kontrol terhadap kekuasaan.

Besarnya jumlah korban dalam peristiwa Agustus 2025 juga memperlihatkan bahwa pembatasan kebebasan sipil dapat berlangsung secara massal ketika kritik dan mobilisasi masyarakat berhadapan dengan respons keamanan yang represif. Fenomena ini harus menjadi peringatan serius ketika pada saat yang sama negara memperluas struktur dan kehadiran militer di tengah masyarakat. Penguatan struktur teritorial tidak dapat dipandang sebagai kebijakan yang berdiri sendiri, karena ia berlangsung dalam konteks ruang sipil yang sudah menghadapi berbagai

tekanan. Semakin banyak institusi bersenjata hadir di wilayah kehidupan masyarakat, semakin besar pula potensi terjadinya pergeseran cara negara memandang persoalan sosial dan politik: dari persoalan hak warga negara menjadi persoalan keamanan.

Di sinilah hubungan antara data korban pembela HAM dan kecenderungan penguatan militerisme menjadi penting. Militerisme tidak selalu hadir dalam bentuk pengambilalihan kekuasaan secara langsung oleh militer. Dalam konteks kontemporer, militerisme juga dapat tumbuh melalui proses normalisasi peran, nilai, struktur, dan cara berpikir militer ke dalam ruang sipil. Ketika militer semakin banyak ditempatkan dalam urusan pembangunan, pangan, pendidikan, pelayanan sosial, pemberdayaan masyarakat, hingga penanganan berbagai persoalan domestik, batas antara fungsi pertahanan dan fungsi sipil semakin tidak tegas. Dalam kondisi seperti itu, penggunaan pendekatan keamanan terhadap persoalan yang seharusnya diselesaikan melalui mekanisme sipil menjadi semakin mudah terjadi.

Data mengenai 1.047 korban pembela HAM menunjukkan mengapa perluasan struktur teritorial tidak dapat dipandang sebagai kebijakan administratif biasa. Kelompok yang paling sering berhadapan dengan kebijakan negara—mahasiswa, buruh, jurnalis, masyarakat adat, pembela lingkungan, dan organisasi masyarakat sipil—juga merupakan kelompok yang paling rentan mengalami tekanan. Ketika prajurit semakin dekat dengan kegiatan sosial sehari-hari, kritik terhadap pemerintah dapat berhadapan langsung dengan institusi yang bekerja melalui komando dan memiliki kapasitas koersif. Dalam situasi seperti itu, efek gentar dapat tumbuh bahkan tanpa tindakan kekerasan terbuka.

Efek gentar sangat berbahaya bagi praktik berdemokrasi karena seringkali tidak terlihat dalam statistik pelanggaran HAM. Tidak

semua bentuk pembatasan kebebasan menghasilkan penangkapan, pemukulan, atau pembubaran demonstrasi. Sebagian justru bekerja melalui rasa takut yang membuat masyarakat memilih diam sebelum menyampaikan pendapat. Dengan demikian, absennya kekerasan terbuka tidak dapat dijadikan bukti bahwa perluasan peran militer tidak mengancam kebebasan sipil. Persoalan tersebut menjadi semakin serius ketika militer tidak hanya hadir sebagai aktor pertahanan, tetapi juga menjadi aktor pembangunan dan pembinaan masyarakat. Dalam posisi tersebut, prajurit dapat berinteraksi secara langsung dengan kelompok sosial masyarakat lintas sektor. Relasi yang semestinya berlangsung antara warga dan institusi sipil kemudian berlangsung melalui institusi militer. Akibatnya, militer memperoleh kedekatan sosial dan jaringan pengaruh yang semakin luas di tengah masyarakat.

Salah satu pelajaran terpenting dari Reformasi 1998 adalah bahwa negara tidak boleh menempatkan militer sebagai institusi yang memiliki peran luas dalam seluruh bidang kehidupan masyarakat. Kesadaran mengenai pentingnya reformasi TNI lahir dari pengalaman panjang ketika militer memiliki peran sosial-politik yang sangat besar. Sebab itulah reformasi tidak cukup dimaknai sebagai penghapusan dwifungsi ABRI atau penarikan anggota militer dari jabatan politik. Reformasi juga harus dipahami sebagai proses mengembalikan militer kepada fungsi pertahanan dan memastikan bahwa kehidupan sipil dikelola oleh institusi sipil. Dalam kerangka itu, penguatan Komando Teritorial melalui YONIF TP patut dipandang sebagai persoalan serius karena berpotensi bergerak berlawanan dengan semangat tersebut.

Persoalan berikutnya adalah mekanisme pertanggungjawaban. Ketika militer terlibat dalam urusan pembangunan dan pelayanan masyarakat, harus jelas kepada siapa prajurit bertanggung jawab, siapa yang mengawasi tindakan mereka, dan forum hukum apa

yang dapat digunakan masyarakat apabila terjadi pelanggaran. Jangan sampai masyarakat berhadapan dengan institusi militer dalam urusan sipil tetapi tidak memperoleh mekanisme pertanggungjawaban yang setara. Jika prajurit menjalankan fungsi sipil, tetapi tetap bekerja melalui rantai komando militer dan berada dalam sistem akuntabilitas militer, maka terjadi ketimpangan pertanggungjawaban yang serius. Hal ini menjadi semakin problematik ketika pelibatan militer bersinggungan dengan pembela HAM, aktivis, jurnalis, masyarakat adat, atau kelompok masyarakat yang kritis terhadap kebijakan pemerintah. Dalam situasi tersebut, perbedaan pendapat dapat dengan mudah dipersepsikan sebagai persoalan keamanan. Jika batas-batas tersebut tidak dijaga, YONIF TP bukan hanya memperluas struktur TNI, namun juga dapat memperluas jangkauan kekuasaan koersif negara ke dalam kehidupan sipil.

B. Implikasi terhadap Konflik Agraria, Pengadaan Lahan, dan Masyarakat Adat

Penguatan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan (YONIF TP) tidak dapat dilepaskan dari persoalan penguasaan ruang dan tanah. Setiap pembentukan satuan militer baru membutuhkan ruang yang tidak sedikit, bukan hanya untuk pembangunan markas, tetapi juga untuk fasilitas latihan, perumahan personel, gudang logistik, akses transportasi, sumber air, kawasan pendukung, serta berbagai infrastruktur yang diperlukan untuk menjalankan fungsi satuan. Ketika kebutuhan tersebut ditempatkan dalam konteks Indonesia yang masih menghadapi ketimpangan penguasaan tanah, konflik agraria yang berulang, tumpang tindih klaim kepemilikan, serta belum tuntasnya pengakuan terhadap hak masyarakat adat, ekspansi YONIF TP berpotensi menambah satu lapis baru persoalan agraria. Negara tidak boleh menganggap ketersediaan tanah

sebagai persoalan teknis yang dapat diselesaikan hanya dengan menentukan lokasi dan menerbitkan keputusan administratif. Di balik setiap bidang tanah terdapat hak, sejarah penguasaan, sumber penghidupan, dan relasi sosial yang harus dihormati.

Kehadiran institusi militer dalam konflik agraria dengan masyarakat menciptakan ketimpangan kekuasaan yang tidak dimiliki oleh institusi sipil biasa. Masyarakat yang berhadapan dengan pemerintah daerah dalam sengketa tanah setidaknya masih memiliki ruang untuk melakukan keberatan administratif, mengajukan gugatan, melakukan advokasi, atau menyampaikan protes secara terbuka. Akan tetapi, ketika pihak yang berkepentingan adalah institusi militer yang memiliki struktur komando, personel bersenjata, dan fungsi keamanan, posisi tawar masyarakat menjadi jauh lebih lemah. Sengketa yang pada hakikatnya merupakan perselisihan mengenai hak atas tanah berisiko bergeser menjadi persoalan keamanan hanya karena salah satu aktornya adalah institusi bersenjata.

Di titik inilah terdapat bahaya serius dari dibentuknya YONIF TP. Militerisasi persoalan agraria dapat mengubah warga yang sedang mempertahankan haknya menjadi pihak yang dicurigai mengganggu stabilitas. Masyarakat yang menolak pelepasan tanah dapat dengan mudah diberi label sebagai pihak yang menghambat pembangunan, mengganggu kepentingan negara, atau bahkan mengancam keamanan. Cara pandang seperti ini sangat problematik karena menggeser posisi masyarakat dari pemegang hak menjadi objek pengamanan. Padahal, penolakan terhadap pengadaan tanah tidak dengan sendirinya merupakan ancaman keamanan. Dalam negara hukum, masyarakat memiliki hak untuk menolak kebijakan negara, menggugat keputusan pemerintah, dan mempertahankan hak atas tanah yang masyarakat kuasai.

Kondisi tersebut juga dapat menciptakan efek gentar terhadap kebebasan masyarakat untuk memperjuangkan haknya. Ketika masyarakat mengetahui bahwa proyek yang mereka persoalkan berkaitan dengan pembangunan fasilitas militer, mereka dapat merasa bahwa ruang untuk melakukan penolakan menjadi semakin sempit. Ancaman tidak harus berbentuk kekerasan fisik, namun cukup dengan hadirnya institusi bersenjata dalam proses pengadaan tanah, ketimpangan psikologis dan politik antara negara dengan masyarakat sudah terbentuk. Jika situasi semacam ini dibiarkan, negara secara tidak langsung menciptakan kondisi ketika masyarakat harus memilih antara menerima pengambilalihan tanah atau menghadapi institusi yang memiliki kekuatan koersif jauh lebih besar.

Persoalan tersebut semakin tajam ketika YONIF TP dibangun di wilayah masyarakat adat. Bagi masyarakat adat, tanah tidak dapat dipahami hanya sebagai komoditas ekonomi atau sebidang objek administratif yang dapat dialihkan kepemilikannya. Tanah merupakan ruang hidup yang berkaitan dengan identitas, sejarah, hubungan kekerabatan, sumber penghidupan, praktik budaya, dan keberlangsungan komunitas. Oleh sebab itu, pengambilalihan tanah adat untuk kepentingan pembangunan YONIF TP bukan sekadar memindahkan penguasaan atas sebidang tanah. Kebijakan tersebut dapat mengubah struktur sosial dan ekonomi masyarakat yang telah terbentuk selama beberapa generasi.

Dalam konteks masyarakat adat, persetujuan formal juga tidak boleh diperlakukan sebagai satu-satunya ukuran terpenuhinya hak. Negara harus memastikan bahwa proses konsultasi dilakukan secara terbuka, diberikan sebelum keputusan pembangunan ditetapkan, berlangsung tanpa tekanan, dan melibatkan representasi masyarakat yang sah. Musyawarah yang dilakukan setelah keputusan pembangunan pada dasarnya bukan konsultasi,

melainkan sosialisasi terhadap keputusan yang sudah dibuat. Lebih buruk lagi apabila masyarakat diminta menyetujui penggunaan tanah dalam situasi ketika mereka berhadapan dengan institusi negara yang memiliki kekuatan politik dan koersif jauh lebih besar.

Negara harus berhenti menggunakan narasi kepentingan nasional secara serampangan untuk membenarkan penguasaan tanah masyarakat. Kepentingan pertahanan memang merupakan kepentingan negara, tetapi status tersebut tidak memberikan kekuasaan tanpa batas untuk mengambil atau menguasai tanah. Justru karena pembangunan pertahanan menggunakan kewenangan negara yang besar, prosesnya harus tunduk pada prinsip legalitas, kebutuhan yang nyata, proporsionalitas, transparansi, partisipasi, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia. Kepentingan pertahanan tidak boleh berubah menjadi cek kosong bagi negara untuk mengambil ruang hidup masyarakat.

Lebih jauh, pembangunan YONIF TP juga berpotensi memperpanjang persoalan klasik mengenai penguasaan lahan oleh institusi militer. Sejarah hubungan TNI dengan tanah menunjukkan bahwa konflik pertanahan yang melibatkan institusi militer bukan persoalan baru dan tidak selalu mudah diselesaikan melalui mekanisme administratif biasa. Dalam situasi demikian, penambahan satuan baru tanpa terlebih dahulu menyelesaikan persoalan status tanah yang sudah ada justru dapat memperluas sumber konflik. Negara seharusnya tidak menambah jejak institusional militer di atas persoalan agraria yang belum diselesaikan. Legalitas administratif tidak otomatis membuat penguasaan tanah menjadi adil. Sebuah keputusan dapat saja diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, tetapi tetap bermasalah apabila prosesnya mengabaikan hak masyarakat, tidak transparan, tidak memberikan ruang keberatan yang efektif, atau mengabaikan klaim masyarakat adat.

Atas dasar itu, setiap pembangunan YONIF TP yang membutuhkan pengadaan atau penggunaan tanah harus didahului oleh audit agraria independen untuk memastikan status hukum dan riwayat penguasaan tanah. Pemerintah juga harus melakukan pemetaan menyeluruh terhadap klaim masyarakat dan masyarakat adat, memastikan tidak terdapat tumpang tindih hak, serta membuka seluruh informasi mengenai lokasi, luas, status, dan tujuan penggunaan tanah kepada publik. Proses tersebut harus dilakukan sebelum pembangunan dimulai, bukan setelah konflik muncul. Pemerintah juga harus menyediakan mekanisme pengaduan, keberatan, mediasi, dan pemulihan yang independen dari struktur komando militer. Tidak kalah penting juga, bahwa penyelesaian sengketa tanah harus tetap berada dalam kerangka hukum sipil. TNI tidak boleh menjadi pihak yang sekaligus berkepentingan atas tanah, menjalankan fungsi pengamanan, dan memiliki posisi dominan dalam menentukan penyelesaian sengketa.

Pada akhirnya, persoalan YONIF TP bukan hanya tentang berapa luas tanah yang dibutuhkan untuk membangun sebuah batalyon. Persoalan yang jauh lebih mendasar adalah bagaimana negara memperlakukan warga ketika kepentingan pertahanan berhadapan dengan hak atas tanah. Jika setiap kebutuhan pembangunan militer dapat mengalahkan hak masyarakat hanya karena dibungkus dengan label kepentingan negara, maka negara sedang menggeser prinsip negara hukum menjadi negara yang tunduk pada logika kekuasaan. Jangan sampai YONIF TP yang diklaim sebagai instrumen pembangunan justru dibangun di atas konflik, penggusuran, dan hilangnya ruang hidup masyarakat. Pembangunan tidak boleh menjadikan masyarakat sebagai korban yang harus dikorbankan demi kepentingan negara. Jika negara membutuhkan tanah untuk pertahanan, negara wajib membuktikan kebutuhan tersebut, dan tidak lupa menghormati hak pemilik dan penguasa tanah.

C. Implikasi terhadap Situasi Aceh dan Keberlanjutan Perdamaian Pasca-konflik

Aceh tidak dapat diperlakukan sebagai wilayah biasa ketika negara mengambil keputusan untuk memperluas struktur dan kehadiran militer. Aceh memiliki sejarah konflik bersenjata yang panjang antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), serta pengalaman langsung mengenai bagaimana dominasi pendekatan keamanan dapat mempengaruhi kehidupan politik, sosial, dan kemanusiaan masyarakat. Karena itu, setiap kebijakan yang memperluas kembali struktur militer di Aceh harus dibaca dalam konteks sejarah tersebut. Pembentukan dan penguatan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan (YONIF TP) tidak cukup dinilai hanya berdasarkan apakah kebijakan tersebut memiliki dasar hukum dalam sistem hukum nasional. Kebijakan tersebut juga harus diuji terhadap komitmen perdamaian yang telah dibangun dengan susah payah dan terhadap perubahan mendasar hubungan antara negara dengan masyarakat Aceh setelah konflik.

Fondasi utama perdamaian Aceh adalah *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*, yang ditandatangani di Helsinki pada 15 Agustus 2005.[88] MoU Helsinki bukan sekadar kesepakatan untuk menghentikan kekerasan bersenjata. Dokumen tersebut membangun kerangka politik yang lebih luas mengenai pemerintahan Aceh, supremasi hukum, hak asasi manusia, reintegrasi, pengaturan keamanan, serta mekanisme pemantauan pelaksanaan kesepakatan. Dengan demikian, substansi perdamaian Aceh tidak dapat direduksi menjadi berhentinya kontak senjata.

88. *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*, Helsinki, 15 August 2005.

Perdamaian dibangun melalui perubahan hubungan politik antara negara dan masyarakat Aceh serta melalui penataan kembali kehadiran aparat keamanan di wilayah tersebut.

Dalam bagian mengenai pengaturan keamanan, MoU Helsinki secara eksplisit mengatur penarikan unsur militer dan kepolisian non-organik dari Aceh. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa proses perdamaian tidak hanya membutuhkan penghentian konflik bersenjata, tetapi juga penataan ulang kehadiran dan fungsi aparat keamanan negara. MoU membedakan tanggung jawab pertahanan eksternal dengan tanggung jawab penegakan ketertiban internal.[89] Pembedaan ini memiliki arti penting karena salah satu persoalan utama dalam konflik Aceh sebelumnya adalah kuatnya pendekatan keamanan dalam menangani persoalan yang memiliki dimensi politik dan sosial.

Dengan memperluas kembali struktur militer di Aceh tanpa evaluasi yang serius dapat menimbulkan persoalan terhadap arsitektur perdamaian yang telah dibangun. Pemerintah mungkin berargumentasi bahwa YONIF TP memiliki fungsi pembangunan dan tidak dimaksudkan untuk menghadapi masyarakat Aceh. Namun, persoalan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh maksud formal pemerintah. Yang juga harus dinilai adalah konsekuensi kelembagaan dan persepsi yang ditimbulkannya. Ketika struktur militer diperbanyak dan ditempatkan secara permanen di tengah masyarakat, masyarakat dapat membaca kebijakan tersebut sebagai perubahan arah kehadiran negara, terlepas dari narasi pembangunan yang digunakan pemerintah. Pada titik ini, negara harus berhati-hati. Perdamaian pasca-konflik dibangun bukan dengan memperbanyak simbol kekuatan, melainkan dengan

89. Ibid.

mengurangi alasan masyarakat untuk melihat negara melalui kacamata keamanan. Jika setelah konflik berakhir negara kembali memperbesar struktur militer dengan alasan pembangunan, maka terdapat risiko bahwa batas antara agenda pembangunan dan agenda keamanan menjadi kabur kembali.

Persoalan tersebut semakin penting karena YONIF TP dirancang memiliki kedekatan dengan masyarakat melalui berbagai kegiatan pembangunan, ketahanan pangan, pemberdayaan, dan pembinaan wilayah. Dalam konteks Aceh, kedekatan semacam ini harus ditempatkan dalam kerangka yang sangat hati-hati. Negara tidak boleh menggunakan fungsi pembangunan sebagai pintu masuk untuk membangun kembali jaringan pengaruh militer di tengah masyarakat. Pembangunan seharusnya memperkuat kehadiran institusi sipil, bukan menjadi alasan baru untuk memperluas jejak militer. Kehadiran militer dalam pembangunan juga dapat menimbulkan persoalan apabila terjadi konflik antara masyarakat dengan proyek atau program yang melibatkan YONIF TP. Misalnya, ketika terjadi sengketa tanah, penolakan proyek, konflik sumber daya, atau keberatan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah, institusi militer dapat berada dalam posisi yang sulit apabila pada saat yang sama berperan sebagai pelaksana pembangunan dan bagian dari struktur keamanan.

Dalam konteks Aceh, kondisi tersebut harus dihindari secara tegas. Masyarakat yang mengkritik program pemerintah tidak boleh kembali diposisikan sebagai persoalan keamanan. Kritik, demonstrasi, keberatan terhadap pembangunan, dan sengketa kebijakan harus diperlakukan sebagai bagian dari proses demokrasi dan diselesaikan melalui institusi sipil serta mekanisme hukum. Pendekatan keamanan hanya boleh digunakan

ketika terdapat ancaman keamanan yang nyata dan memenuhi dasar hukum yang jelas. Di sinilah semangat MoU Helsinki harus menjadi parameter utama. MoU tidak boleh diperlakukan sebagai dokumen historis yang hanya relevan ketika konflik bersenjata masih berlangsung. Kesepakatan tersebut merupakan fondasi politik bagi tata hubungan baru antara Aceh dan Pemerintah Indonesia. Karena itu, setiap kebijakan keamanan di Aceh harus dibaca dalam terang tujuan perdamaian yang hendak dicapai, wajib memastikan penghormatan terhadap hak masyarakat, memperkuat pemerintahan yang demokratis, menjamin supremasi hukum, dan mencegah kembalinya pola hubungan yang didominasi oleh pendekatan keamanan.

D. Implikasi terhadap Situasi Keamanan di Papua: Antara Pendekatan Keamanan dan Kepercayaan Masyarakat

Papua merupakan wilayah dengan kompleksitas politik, keamanan, sosial, dan kemanusiaan yang tidak dapat disederhanakan sebagai persoalan pembangunan. Konflik bersenjata yang masih berlangsung, persoalan tanah adat, perpindahan penduduk akibat kekerasan, pelanggaran hak asasi manusia, serta rendahnya kepercayaan sebagian masyarakat terhadap pemerintah membuat setiap kebijakan yang memperluas kehadiran institusi keamanan memiliki konsekuensi yang jauh lebih besar dibandingkan wilayah lain. Dalam konteks tersebut, penguatan Komando Teritorial melalui Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan (YONIF TP) tidak dapat dinilai hanya dari klaim bahwa TNI akan membantu mempercepat pembangunan. Di Papua, siapa yang hadir sebagai pelaksana pembangunan, dengan kewenangan apa, dan melalui pendekatan apa, merupakan bagian dari persoalan politik itu sendiri.

Persoalan tersebut tidak dapat diselesaikan hanya dengan mengganti label dari pendekatan keamanan menjadi pendekatan pembangunan. Ketika pembangunan dilaksanakan melalui struktur militer, pembangunan itu sendiri berisiko mengalami sekuritisasi. Program pertanian, pembangunan jalan, pengelolaan lahan, pemberdayaan masyarakat, atau distribusi bantuan dapat memperoleh dimensi keamanan karena pelaksananya merupakan bagian dari struktur militer. Akibatnya, masyarakat yang menolak program tersebut tidak selalu dipandang sebagai warga yang memiliki hak untuk tidak setuju, tetapi berpotensi dipersepsikan sebagai pihak yang menghambat program pemerintah atau mengganggu stabilitas.

Risiko tersebut sangat besar di Papua karena persoalan pembangunan selama ini tidak berdiri sendiri. Konflik Papua memiliki dimensi sejarah politik, persoalan representasi, ketidakpercayaan terhadap negara, diskriminasi, konflik atas tanah dan sumber daya alam, kekerasan, serta tuntutan mengenai penghormatan terhadap hak masyarakat. Karena itu, kemiskinan atau keterbelakangan infrastruktur tidak dapat dijadikan satu-satunya penjelasan mengenai konflik Papua. Pembangunan ekonomi memang penting, tetapi pembangunan ekonomi tidak otomatis menyelesaikan persoalan politik, ketidakadilan, atau krisis kepercayaan.

Dalam konteks Papua, persoalan tanah merupakan salah satu titik paling sensitif. Tanah bagi masyarakat adat bukan semata-mata aset ekonomi yang dapat dialihkan melalui transaksi administratif. Tanah berkaitan dengan identitas, sejarah, sumber penghidupan, hubungan sosial, dan keberlangsungan komunitas. Itu sebabnya, apabila YONIF TP memperoleh akses atau terlibat dalam pengelolaan lahan untuk kepentingan pembangunan, negara

harus memastikan bahwa hak masyarakat adat tidak ditempatkan di bawah kepentingan pembangunan atau kepentingan keamanan. Risiko akan semakin besar ketika masyarakat menolak penggunaan tanahnya untuk suatu proyek yang melibatkan pemerintah atau institusi militer. Dalam situasi seperti itu, terdapat kemungkinan sengketa agraria bergeser menjadi persoalan keamanan. Masyarakat yang mempertahankan tanah leluhurnya tidak boleh berubah status menjadi gangguan keamanan hanya karena pihak yang berkepentingan memiliki struktur bersenjata.

Papua juga memiliki pengalaman panjang mengenai pendekatan keamanan dalam penyelesaian persoalan politik. Ketika negara meningkatkan kehadiran aparat dengan alasan untuk meningkatkan keamanan, sebagian masyarakat justru dapat merasa semakin tidak aman. Peningkatan jumlah personel dan struktur keamanan dapat dibaca sebagai ancaman, terutama ketika masyarakat memiliki pengalaman kekerasan atau interaksi yang buruk dengan aparat sebelumnya. Akibatnya, kebijakan yang dimaksudkan untuk menciptakan keamanan justru dapat memperbesar ketidakpercayaan. Di sinilah konsep *human security* menjadi relevan. United Nations Development Programme (UNDP) sejak *Human Development Report* 1994 memperluas pengertian keamanan dari keamanan negara menuju keamanan manusia, termasuk keamanan ekonomi, pangan, kesehatan, lingkungan, personal, komunitas, dan politik.[90] Dalam perspektif tersebut, masyarakat Papua tidak cukup dinilai aman hanya karena negara mampu meningkatkan kontrol keamanan di suatu wilayah. Mereka harus merasa aman dari kekerasan, kehilangan tanah, diskriminasi, kemiskinan, ketidakadilan, dan ketakutan untuk menyampaikan pendapat.

---

90. United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security* (New York: Oxford University Press, 1994).

Menambah struktur militer tidak otomatis meningkatkan keamanan manusia. Konflik politik membutuhkan jalan politik; sengketa agraria memerlukan proses hukum dan penyelesaian yang adil; pelanggaran HAM harus diselidiki dan dipertanggungjawabkan; sedangkan pembangunan memerlukan institusi sipil yang kompeten. Respons keamanan tetap diperlukan ketika ada ancaman bersenjata, tetapi penggunaannya harus proporsional dan berbasis hukum. Menyatukan seluruh persoalan itu ke dalam satu pendekatan keamanan justru mengaburkan akar masalah dan instrumen penyelesaiannya.

E. Implikasi terhadap Anggaran Negara dan Prioritas Pembangunan Pertahanan

Pembentukan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan (YONIF TP) tidak boleh dipahami sebagai kebijakan yang berhenti pada biaya pembangunan markas dan pengadaan perlengkapan awal. Setiap batalyon baru merupakan komitmen fiskal jangka panjang yang akan membebani anggaran negara selama satuan tersebut dipertahankan. Negara harus membiayai pembangunan dan pemeliharaan pangkalan, pengadaan serta pemeliharaan kendaraan dan peralatan, gaji dan tunjangan personel, pendidikan dan latihan, perumahan, kesehatan, komunikasi, persenjataan, logistik, energi, pengamanan, hingga biaya operasional sehari-hari. Artinya, ketika negara membentuk satu batalyon baru, negara sesungguhnya sedang membuat keputusan anggaran yang konsekuensinya dapat berlangsung selama puluhan tahun. Karena, yang dibangun bukan hanya sebuah markas, tetapi sebuah kewajiban belanja yang akan terus hidup dari satu tahun anggaran ke tahun anggaran berikutnya.

Setiap perluasan struktur berarti tambahan sumber daya yang harus ditanggung oleh anggaran pertahanan. Kondisi ini menciptakan *opportunity cost*: sumber daya yang digunakan untuk mempertahankan jaringan teritorial tidak dapat digunakan secara bersamaan untuk modernisasi alutsista, pendidikan dan latihan, peningkatan kesiapan tempur, atau penguatan satuan tempur dan pendukung tempur. Persoalan ini menjadi semakin penting karena pembentukan struktur baru tidak hanya membutuhkan biaya awal, tetapi juga menciptakan beban belanja rutin yang bersifat jangka panjang, mulai dari personel, pangkalan, kendaraan, komunikasi, logistik, pemeliharaan, hingga dukungan operasional. Dengan demikian, setiap ekspansi komando teritorial pada dasarnya merupakan keputusan untuk mengunci sebagian anggaran pertahanan ke dalam struktur organisasi tertentu untuk waktu yang panjang.

Persoalan tersebut terlihat semakin jelas ketika peningkatan anggaran pertahanan dikaitkan dengan kebutuhan membangun TNI sebagai kekuatan pertahanan modern yang berorientasi pada keunggulan tempur. Perluasan tugas TNI ke berbagai urusan di luar fungsi pertahanan berisiko menggeser perhatian dan sumber daya militer dari kompetensi utamanya. TNI yang profesional seharusnya mengoptimalkan kemampuan menghadapi ancaman militer, bukan memperbesar kapasitas organisasi untuk menjalankan pekerjaan yang sebenarnya berada dalam mandat kementerian teknis dan pemerintah daerah. Militer tidak menjadi lebih profesional karena semakin banyak pekerjaan yang dapat dilakukannya; militer menjadi profesional ketika memiliki kemampuan yang unggul pada fungsi yang memang menjadi mandatnya.

Perubahan karakter ancaman juga memperkuat persoalan tersebut. Pertahanan kontemporer semakin membutuhkan kemampuan deteksi dini, intelijen, *surveillance*, komunikasi, mobilitas,

interoperabilitas, *command and control*, serta pengerahan kekuatan secara cepat dan presisi. Ancaman terhadap negara tidak lagi semata-mata berbentuk invasi konvensional dengan garis depan yang jelas. Ancaman dapat berkembang melalui ruang siber, perang elektronik, gangguan terhadap infrastruktur kritis, operasi informasi, penggunaan teknologi nirawak, konflik maritim, serta bentuk ancaman hibrida yang membutuhkan kemampuan teknologi dan integrasi antar-matra. Perubahan ini menuntut investasi yang serius pada kualitas, teknologi, sistem informasi, dan kesiapan personel, bukan sekadar penambahan jumlah satuan.

Dalam sistem pertahanan modern, penguasaan wilayah justru dapat diperkuat melalui teknologi, sistem informasi geografis, sensor, satelit, jaringan komunikasi, intelijen, sistem *early warning*, dan integrasi data antar lembaga. Kemampuan tersebut memungkinkan negara memperoleh gambaran situasi wilayah secara cepat tanpa harus membangun struktur militer permanen di setiap ruang administratif. Dengan kata lain, teknologi dapat memperkuat kesadaran kewilayahan tanpa harus memperbesar jejak kelembagaan militer. Oleh karena itu, argumentasi bahwa setiap wilayah membutuhkan struktur militer permanen harus diuji kembali. Pembagian wilayah administratif pada dasarnya merupakan konstruksi pemerintahan sipil. Ia tidak secara otomatis harus diterjemahkan menjadi pembagian struktur komando militer yang sama luasnya.

Di sinilah ekspansi YONIF TP dan penguatan Komando Teritorial perlu dikritisi secara lebih mendasar. Jika struktur tersebut dibentuk terutama karena kebutuhan pembangunan, pemberdayaan masyarakat, ketahanan pangan, atau pembinaan sosial, maka negara sebenarnya sedang menggunakan logika pembangunan untuk membenarkan perluasan struktur pertahanan. Akibatnya, ukuran kebutuhan pertahanan menjadi kabur. Bukan ancaman

militer yang menentukan seberapa besar struktur TNI harus dibangun, melainkan tersedianya berbagai pekerjaan sipil yang kemudian dijadikan alasan untuk mempertahankan keberadaan struktur tersebut.

F. Implikasi terhadap Profesionalisme Prajurit dan Kesiapan Tempur

Profesionalisme militer tidak dapat diukur dari seberapa banyak pekerjaan yang mampu dilakukan oleh prajurit. Profesionalisme justru ditentukan oleh seberapa jelas mandat militer, seberapa kuat kompetensi pertahanan yang dimiliki, dan seberapa tegas batas antara fungsi militer dengan fungsi pemerintahan sipil. Samuel P. Huntington menempatkan profesionalisme militer dan kontrol sipil sebagai fondasi penting hubungan sipil-militer yang sehat. Dalam konsep *objective civilian control*, militer memiliki kompetensi profesional yang jelas dan tidak mengambil alih ruang politik atau pemerintahan sipil.[91] Dalam logika semacam ini, militer yang profesional bukan militer yang mengambil bagian dalam urusan negara sebanyak mungkin, melainkan militer yang memiliki kompetensi khusus di bidang pertahanan dan menjalankan mandat tersebut secara efektif di bawah supremasi sipil.

Profesionalisme militer menuntut kejelasan kompetensi dan batas kewenangan. Ketika YONIF TP dibebani pertanian, peternakan, pembangunan, pelayanan sosial, dan fungsi keamanan sekaligus, muncul risiko bahwa akan semakin banyak misi yang harus dijalankan, semakin besar risiko berkurangnya fokus terhadap misi inti pertahanan.[92] Perluasan fungsi tersebut berpotensi mengubah

91. Huntington, *Prajurit dan Negara*, hlm. 87–90.
92. Muhamad Haripin, Adhi Priamarizki, dan Leonard C. Sebastian, *Military Modernisation and Civil–Military Relations in Indonesia* (London: Palgrave Macmillan, 2025).

karakter organisasi militer itu sendiri. TNI yang semestinya dibangun untuk menghasilkan kemampuan pertahanan dapat bergeser menjadi organisasi yang juga dituntut menjalankan berbagai fungsi pemerintahan dan pembangunan. Pada titik tersebut, batas antara profesionalisme militer dan kapasitas birokrasi sipil mulai menjadi semakin kabur.

Kesalahan cara pandang terhadap tugas TNI justru berbahaya bagi profesionalisme TNI itu sendiri. Militer tidak boleh dijadikan birokrasi cadangan setiap kali pemerintah sipil menghadapi keterbatasan kapasitas. Ketika penyuluh pertanian kurang, pemerintah mengerahkan prajurit. Ketika tenaga pembangunan terbatas, prajurit kembali dikerahkan. Ketika distribusi pangan bermasalah, struktur militer dilibatkan. Ketika terjadi persoalan sosial, TNI kembali diminta hadir. Pola seperti ini mungkin terlihat efektif dalam jangka pendek karena TNI memiliki personel dan struktur komando yang siap digerakkan. Namun dalam jangka panjang, pola tersebut menciptakan ketergantungan yang tidak sehat, yakni kelemahan dari institusi sipil ditutupi dengan kapasitas militer, sementara kapasitas sipil sendiri tidak pernah benar-benar diperbaiki.

Lebih jauh, perluasan tugas non-tempur dapat mempengaruhi pembinaan kemampuan tempur prajurit. Seorang prajurit tidak mempertahankan kesiapan tempur hanya dengan memiliki status sebagai anggota TNI. Kemampuan tempur membutuhkan latihan yang berulang, terukur, spesifik, realistis, dan berkelanjutan. Keterampilan seperti menembak, manuver, navigasi, komunikasi taktis, penggunaan sistem senjata, operasi gabungan, *command and control*, evakuasi tempur, intelijen, serta kemampuan

menghadapi ancaman modern harus terus dipelihara. Semua itu membutuhkan waktu, biaya, instruktur, fasilitas latihan, dan konsentrasi organisasi. Karena itu, pernyataan bahwa tugas pembangunan tidak akan mengganggu kemampuan tempur tidak dapat begitu saja diterima tanpa melihat bagaimana tugas tersebut mempengaruhi waktu latihan, sumber daya, dan kesiapan satuan secara keseluruhan.

Persoalan tersebut menjadi semakin penting ketika kesiapan tempur ditempatkan dalam konteks perubahan lingkungan strategis. Karakter peperangan modern tidak lagi semata-mata ditentukan oleh jumlah personel yang dapat dikerahkan. Keunggulan militer semakin bergantung pada kemampuan menguasai teknologi, sistem persenjataan, intelijen, komunikasi, *command and control*, siber, serta kemampuan mengintegrasikan berbagai sistem dalam operasi militer. Karena itu, kesiapan tempur tidak cukup dipahami sebagai ketersediaan prajurit secara fisik, tetapi juga sebagai kemampuan personel dan satuan untuk mengoperasikan, memelihara, dan mengintegrasikan teknologi pertahanan yang semakin kompleks.

Dalam konteks tersebut, keterlibatan prajurit secara terus-menerus dalam kegiatan nonpertahanan perlu dilihat bukan hanya sebagai persoalan berkurangnya waktu latihan, tetapi juga sebagai persoalan alokasi kapasitas organisasi. Modernisasi pertahanan membutuhkan lebih dari sekadar pengadaan alutsista. Teknologi tersebut membutuhkan personel yang terlatih, waktu untuk membangun kompetensi, fasilitas, pemeliharaan, serta latihan yang memungkinkan sistem-sistem tersebut digunakan secara efektif dalam operasi. Apabila sebagian kapasitas organisasi militer secara terus-menerus terserap untuk menjalankan fungsi

pembangunan dan pelayanan sipil, maka perlu dipertanyakan apakah pembinaan kemampuan tempur dan penguasaan teknologi pertahanan memperoleh waktu, anggaran, dan perhatian yang memadai.

Persoalannya semakin tajam apabila YONIF TP ditempatkan secara permanen dan menjalankan fungsi pembangunan dalam jangka panjang. Semakin sering prajurit digunakan untuk kegiatan non-tempur, semakin besar potensi waktu, energi, anggaran, dan perhatian komando terserap ke dalam pekerjaan tersebut. Pada tingkat individu, prajurit mungkin masih dapat menjalankan latihan tempur di sela-sela tugas pembangunan. Namun pada tingkat organisasi, persoalannya jauh lebih kompleks. Kesiapan tempur bukan sekadar kemampuan individu, tetapi kemampuan kolektif satuan untuk bergerak, berkomunikasi, menggunakan sistem senjata, menerima perintah, berkoordinasi, dan melaksanakan operasi dalam kondisi nyata. Dengan demikian, evaluasi terhadap YONIF TP harus menggunakan ukuran yang jauh lebih ketat daripada sekadar jumlah kegiatan pembangunan yang berhasil dilaksanakan.

Pada akhirnya, persoalan perluasan fungsi nonpertahanan perlu dilihat dalam kaitannya dengan kapasitas pertahanan negara secara keseluruhan. Semakin banyak fungsi nonpertahanan dibebankan kepada militer, semakin besar risiko sumber daya, perhatian, dan kompetensi organisasi terdispersi dari mandat utamanya. Jika berlangsung secara terus-menerus, kondisi tersebut dapat mengurangi fokus terhadap pembangunan profesionalisme dan kemampuan inti pertahanan. Melemahnya profesionalisme dan kesiapan militer pada akhirnya bukan hanya menjadi persoalan internal TNI, tetapi dapat berdampak pada kemampuan negara

dalam menghadapi ancaman. Dengan kata lain, perluasan tugas nonpertahanan yang tidak terkendali berpotensi menciptakan rantai persoalan: berkurangnya fokus pada kompetensi inti pertahanan, melemahnya kesiapan militer, menurunnya kapasitas pertahanan negara, meningkatnya kerentanan terhadap ancaman, dan pada akhirnya memperbesar risiko terhadap kedaulatan negara.

BAB VI

Penutup

Dari sejarah Koter hingga dampak YONIF TP di lapangan, penelitian ini menemukan satu pola yang konsisten: perluasan struktur teritorial berjalan beriringan dengan meluasnya peran TNI di luar pertahanan. Bab penutup merangkum temuan tersebut dan menyusun rekomendasi bagi pemerintah, DPR, TNI, serta masyarakat sipil untuk mengoreksi arah kebijakan pertahanan dan melanjutkan agenda reformasi sektor keamanan.

A. Kesimpulan

Penelitian ini menemukan bahwa pembentukan YONIF TP memperbesar jangkauan Koter sekaligus memperluas peran TNI ke ranah sipil. Kebijakan tersebut menimbulkan persoalan hukum dan tata kelola pertahanan, mengaburkan batas hubungan sipil-militer, membebani anggaran, meningkatkan risiko pelanggaran hak asasi manusia, dan menjauhkan reformasi sektor keamanan dari mandat Reformasi 1998.

Secara historis, Komando Teritorial lahir dari kebutuhan darurat perang gerilya pada masa revolusi kemerdekaan, namun kemudian dilembagakan menjadi instrumen politik kekuasaan pada masa Orde Baru melalui konstruksi Dwifungsi ABRI. Mandat Reformasi 1998 untuk merestrukturisasi Koter dan mengembalikan TNI pada fungsi pertahanan tidak pernah sepenuhnya dituntaskan. Alih-alih menyusut, struktur teritorial terus melebar dari periode ke periode dan mencapai puncaknya melalui pembentukan YONIF TP beserta penambahan Kodam baru, tanpa didasarkan pada kajian ancaman (threat assessment) maupun dokumen strategi pertahanan yang terbuka bagi publik.

Dari sudut negara hukum dan profesionalisme militer, YONIF TP menunjukkan pergeseran TNI dari alat pertahanan menjadi pelaksana

pembangunan domestik. Perluasan fungsi ini mengaburkan batas kewenangan sipil dan militer serta menyulitkan kontrol sipil yang efektif. Pada saat yang sama, anggaran yang terserap untuk struktur baru mengurangi ruang bagi modernisasi alat utama sistem senjata, kesiapan operasi, dan kesejahteraan prajurit.

Dampaknya tidak berhenti pada organisasi dan anggaran. Di lapangan, perluasan Koter melalui YONIF TP meningkatkan risiko terhadap kebebasan sipil, hak masyarakat adat, dan penyelesaian konflik agraria. Di Aceh, kebijakan ini dapat mengganggu kepercayaan yang dibangun setelah perdamaian; di Papua, ia berisiko memperdalam pendekatan keamanan terhadap persoalan politik dan sosial. Keseluruhan temuan tersebut menunjukkan bahwa penguatan Koter melalui YONIF TP belum sejalan dengan supremasi sipil, prinsip negara hukum, dan agenda reformasi sektor keamanan.

B. Rekomendasi

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan:

1. Melakukan pembubaran sistem Komando Teritorial sebagai bagian dari penataan organisasi TNI menuju militer yang profesional, berorientasi pada fungsi pertahanan negara, dan berada di bawah supremasi sipil.

2. Membubarkan Batalyon Infanteri Teritorial Pembangunan serta menghentikan pembangunan batalyon baru yang menjalankan fungsi-fungsi nonpertahanan, dengan mengembalikan urusan pembangunan, pertanian, kesehatan, dan pelayanan publik kepada kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah sesuai pembagian kewenangan konstitusional.

3. Melakukan rasionalisasi organisasi dan personel TNI melalui pengurangan jumlah prajurit secara bertahap, termasuk melalui mekanisme pensiun dini yang memperhatikan hak-hak prajurit dan kebutuhan pertahanan negara.

4. Mengonversi satuan-satuan teritorial menjadi satuan tempur atau satuan pendukung tempur, sehingga pembangunan kekuatan TNI diarahkan pada peningkatan kemampuan pertahanan, kesiapan operasi, dan modernisasi militer sesuai tantangan pertahanan kontemporer.

5. Mengalihkan prioritas anggaran pertahanan dari ekspansi organisasi teritorial menuju modernisasi alat utama sistem senjata, peningkatan kesiapan tempur, pendidikan dan latihan, kesejahteraan prajurit, serta penguatan kemampuan pertahanan negara.

6. Memperkuat mekanisme pengawasan sipil terhadap kebijakan pertahanan melalui peningkatan peran DPR, transparansi pembentukan organisasi militer, dan evaluasi berkala terhadap struktur organisasi TNI agar selaras dengan prinsip negara hukum demokratis dan reformasi sektor keamanan.

7. Menyelaraskan kebijakan pertahanan dengan konstitusi, penghormatan terhadap hak asasi manusia, penyelesaian konflik secara damai, dan komitmen hukum yang berlaku, termasuk memperhatikan pengaturan khusus di Aceh serta mendorong pendekatan yang lebih akuntabel dan berbasis hukum dalam penyelenggaraan keamanan di Papua.

8. Menyelaraskan kebijakan pertahanan dengan konstitusi, penghormatan terhadap hak asasi manusia, penyelesaian konflik secara damai, dan komitmen hukum yang berlaku, termasuk memperhatikan pengaturan khusus di Aceh serta mendorong pendekatan yang lebih akuntabel dan berbasis hukum dalam penyelenggaraan keamanan di Papua.

Referensi

Buku, Artikel Jurnal, Karya Akademik, Laporan dan Publikasi Daring

Araf, Al, dan Ardi Manto Adiputra. "Jalan Mundur Reformasi TNI: Dari Dwifungsi ke Multifungsi." *Prisma* 44, no. 2–3 (2025).

Bhakti, Ikrar Nusa "Hubungan Baru Sipil-Militer." *Harian Kompas*, 28 Juni 2000, edisi khusus *Kompas 35 Tahun*.

Antara. "Kemhan: Pembangunan Yonif-TP Jamin Kedaulatan RI dari Dinamika Global." *Antara News*, 18 Juni 2026. https://www.antaranews.com/video/5613764/kemhan-pembangunan-yonif-tp-jamin-kedaulatan-ri-dari-dinamika-global

Bainus, Arry. *Mengatur Tentara*. Bandung: M63 Foundation dan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, 2012.

Brown, Colin. *A Short History of Indonesia: The Unlikely Nation?* Crows Nest: Allen & Unwin, 2003.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.

Crouch, Harold A. *The Army and Politics in Indonesia*. Jakarta: Equinox Publishing, 2007.

Geertz, Clifford. *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia*. Berkeley: University of California Press, 1963.

Giraldo, Jeanne Kinney. "Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations." Dalam *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, disunting oleh Thomas C. Bruneau dan Scott D. Tollefson. Austin: University of Texas Press, 2006.

Gischa, Serafica. “Sejarah Sistem Teritorial TNI: Dari Perang Gerilya hingga Lahirnya Jabatan Kaster.” *Kompas.com*, 13 Maret 2026. https://www.kompas.com/stori/read/2026/03/13/102310879/sejarah-sistem-teritorial-tni-dari-perang-gerilya-hingga-lahirnya-jabatan.

Gunawan, Aditya Batara. *Under the Shadow of Army Domination: Defense Transformation in Indonesia*. Disertasi doktoral, Heidelberg University, 2022.

Haramain, Malik. *Gus Dur, Militer, dan Politik*. Yogyakarta: LKiS, 2004.

Haripin, Muhamad. *Civil-Military Relations in Indonesia: The Politics of Military Operations Other Than War*. London: Routledge, 2020.

Haripin, Muhamad, Adhi Priamarizki, dan Leonard C. Sebastian. *Military Modernisation and Civil-Military Relations in Indonesia*. London: Palgrave Macmillan, 2025.

Harisanto, Eddy S. *The Dual Function of the Indonesian Armed Forces (Dwi Fungsi ABRI).* Tesis magister, Naval Postgraduate School, 1993.

Huntington, Samuel P. *Prajurit dan Negara: Teori dan Politik Hubungan Militer-Sipil*. Jakarta: Grasindo, 2003.

Imparsial. *Peran Internal Militer: Problem Tugas Perbantuan TNI*. Jakarta: Imparsial, 2019.

Imparsial. “1 Tahun Prabowo-Gibran, Imparsial Beri Rapor Merah untuk Sektor Pertahanan.” *Siaran Pers,* 19 Oktober 2025. https://imparsial.org/1-tahun-prabowo-gibran-imparsial-beri-rapor-merah-untuk-sektor-pertahanan/.

Imparsial. “Imparsial Kritik Rencana Pembentukan 100 Batalyon Teritorial Pembangunan.” *Siaran Pers,* 15 Oktober 2025. https://imparsial.org/imparsial-kritik-rencana-pembentukan-100-batalyon-teritorial-pembangunan/.

Imparsial. *Militerisme Menguat, Pembela HAM Dibungkam*. Position paper, 23 Juni 2026.

International Institute for Strategic Studies. "East Asia and Australasia." *The Military Balance* 96, no. 1 (1996).

Irwinsyah, Fachrul, dan Tri V. F. Ginting. "KSAD: Musuh Kita Adalah Kelaparan hingga Stunting, Itu yang Tentara Bantu." *Kumparan.com*, 7 Januari 2025. https://kumparan.com/kumparannews/ksad-musuh-kita-adalah-kelaparan-hingga-stunting-itu-yang-tentara-bantu-24G1yV0yq7w/full.

Kusuma, Ananda B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan. "Militerisasi dan Impunitas: Ancaman Serius bagi Masa Depan Demokrasi dan Reformasi Sektor Keamanan." *PBHI*, 10 Agustus 2025. https://pbhi.or.id/militerisasi-dan-impunitas-ancaman-serius-bagi-masa-depan-demokrasi-dan-reformasi-sektor-keamanan/.

Lumbanrau, Raja Eben. "TNI: Warga Banten Kehilangan Tanah Akibat Pembangunan Batalyon." *BBC News Indonesia*, 15 Februari 2024. https://www.bbc.com/indonesia/articles/c1e309ee2l9o.

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. "Pengumuman Pengadaan Pekerjaan Konstruksi Pembangunan Fasilitas dan Infrastruktur Yonif Teritorial Pembangunan/YTP 806 di Sorong." *INAPROC*, 17 April 2025. https://spse.inaproc.id/kemhan/nontender/10105064000/pengumumanpl.

Mabruri, Gufron, dan Anton Aliabbas. "Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia: Sebuah Involusi." Dalam *Involusi Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*. Jakarta: Imparsial, 2019.

Mulyadi. *Komando Teritorial TNI AD Pasca Gerakan Mei 1998: Studi Kasus Pembentukan Kembali Kodam Pattimura dan Kodam Iskandar Muda*. Tesis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2004. https://lib.ui.ac.id/detail?id=79678&lokasi=lokal.

Nasution, Abdul Haris. *Kekaryaan ABRI*. Jakarta: Seruling Masa, 1971.

Notosusanto, Nugroho. *Tercapainya Konsensus Nasional 1966–1969*. Jakarta: Balai Pustaka, 1985.

Prihandoko, Reine, dan Christian Guntur Lebang. "Struktur Baru TNI dari Kacamata Historis dan Skenario Konflik." *LAB45*, 22 Agustus 2025. https://www.lab45.id/detail/366/struktur-baru-tni-dari-kacamata-historis-dan-skenario-konflik.

Prihatanti, Maskun, dan Syaiful M. "Tinjauan Historis tentang Keterlibatan Militer dalam Pemerintahan Soeharto pada Masa Awal Orde Baru." *Karya akademik,* FKIP Universitas Lampung, 2013. http://download.portalgaruda.org/article.php?article=287250&val=7228&title=tinjauan%20historis%20tentang%20keterlibatan%20militer%20dalam%20pemerintahan%20soeharto.

Rahyuni, Finta. "Rencana Tambahan 22 Kodam, KSAD: Ada di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi." *detikNews*, 7 Januari 2025. https://news.detik.com/berita/d-7722074/rencana-tambahan-22-kodam-ksad-ada-di-sumatera-kalimantan-sulawesi.

Ramadhan, Ardito. "Arti Dwifungsi ABRI yang Dikhawatirkan Hidup Lagi lewat Revisi UU TNI." *Kompas.com*, 17 Maret 2025. https://nasional.kompas.com/read/2025/03/17/08322381/arti-dwifungsi-abri-yang-dikhawatirkan-hidup-lagi-lewat-revisi-uu-tni?page=all.

Ratmanto, Aan. *Kronik TNI 1945–1949*. Yogyakarta: Matapadi Pressindo, 2013.

Rinakit, Sukardi. *The Indonesian Military After New Order*. Singapore: Nordic Institute of Asian Studies Press dan Institute of Southeast Asian Studies, 2005.

Rossa, Vania. "Koalisi Masyarakat Sipil Peringatkan Bahaya Dominasi Militer, Sebut Demokrasi dan HAM Terancam." *Suara.com*, 29 Juli 2026. https://amp.suara.com/news/2026/07/29/180812/koalisi-masyarakat-sipil-peringatkan-bahaya-dominasi-militer-sebut-demokrasi-dan-ham-terancam

Said, Salim. *Legitimizing Military Rule*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006.

Sarimaya, Farida. "Kontroversi Keberadaan Komando Teritorial TNI." *Departemen Pendidikan Sejarah, Universitas Pendidikan Indonesia*, 27 Maret 2017. https://sejarah.upi.edu/2017/03/27/kontroversi-keberadaan-komando-teritorial-tni/.

Sitompul, Martin. "Dari Jalan Tengah ke Dwifungsi ABRI." *Historia.id*, 21 Maret 2025. https://historia.id/politik/articles/dari-jalan-tengah-ke-dwifungsi-abri-DbVOq.

Sumantri, Pulung. "Dominasi Militer (Angkatan Darat) dalam Pemerintahan Orde Baru." *Jurnal Puteri Hijau* 2, no. 2 (2017).

Simatupang, T. B. *Laporan dari Banaran: Kisah Pengalaman Seorang Prajurit Selama Perang*. Jakarta, 1961.

Tiarasari, Rizkianingtyas. "Soal Ide Kopdes Merah Putih: Menkop RI Bilang Prabowo Dapat Wangsit, Pengamat Pertanyakan Blueprint." *Tribunnews.com*, 20 Juli 2026. https://www.tribunnews.com/nasional/7856341/soal-ide-kopdes-merah-putih-menkop-ri-bilang-prabowo-dapat-wangsit-pengamat-pertanyakan-blueprint.

TNI Angkatan Darat. “Presiden Resmikan 6 Kodam Baru dan Satuan Teritorial Pembangunan: Perkuat Pertahanan, Dukung Kesejahteraan Rakyat.” 10 Agustus 2025. https://tniad.mil.id/presiden-resmikan-6-kodam-baru-dan-satuan-teritorial-pembangunan-perkuat-pertahanan-dukung-kesejahteraan-rakyat/.

Trinkunas, Harold A. *Ensuring Democratic Civilian Control of the Armed Forces in Asia*. Honolulu: East-West Center, 1999.

United Nations Development Programme. *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. New York: Oxford University Press, 1994.

Utama, Virdika Rizky. “Hidupkan Kembali Kaster TNI: Logika Keamanan Membaca Masyarakat.” *Kompas.com*, 12 Maret 2026. https://nasional.kompas.com/read/2026/03/12/14550851/hidupkan-kembali-kaster-tni-logika-keamanan-membaca-masyarakat?page=all.

Widjajanto, Andi. “Jenderal di Koridor Demokrasi.” *LAB45*, 15 Juli 2026. https://www.lab45.id/detail/503/pstrongjenderal-di-koridor-demokrasistrongp.

Widjojo, Agus, dkk. *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*. Jakarta: Imparsial, 2005.

Yaputra, Hendrik. “Profil dan Pemikiran Agus Widjojo soal Reformasi TNI.” *Tempo.co*, 9 Februari 2026. https://www.tempo.co/politik/profil-dan-pemikiran-agus-widjojo-soal-reformasi-tni-2113712.

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. “Multifungsi TNI: Pengkhianatan Mandat Reformasi dan Pengingkaran terhadap Konstitusi, Negara Hukum, dan Hak Asasi Manusia.” 4 Oktober 2025. https://ylbhi.or.id/informasi/siaran-pers/multifungsi-tni-pengkhianatan-mandat-reformasi-dan-pengingkaran-terhadap-konstitusi-negara-hukum-dan-hak-asasi-manusia/.

Yosarie, Ikhsan, dan Al Araf. “Evaluasi Dua Dekade Reformasi TNI.” Dalam *Involusi Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*. Jakarta: Imparsial, 2019.

———. “Jenderal Nasution Menyaksikan Dwifungsi Kebablasan.” *Historia.id*, 8 April 2025. http://historia.id/politik/articles/jenderal-nasution-menyaksikan-dwifungsi-kebablasan-6a3OM.

———. *The Political Role of the Indonesian Military: Between 1945 and 1985*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987.

———. *Tumbuh dan Tumbangnya Dwifungsi: Perkembangan Pemikiran Politik Militer Indonesia 1958–2000*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.

———. *Report from Banaran: Experiences during the People’s War*. Diterjemahkan oleh Benedict R. O’G. Anderson, Elizabeth Graves, dan John Smail. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project, 1972.

Peraturan Perundang-undangan dan Dokumen Resmi

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2025 tentang Pembentukan 22 (Dua Puluh Dua) Komando Daerah Militer, 7 Agustus 2025.

Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement. Helsinki, 15 Agustus 2005.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1988 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4439. https://peraturan.bpk.go.id/Details/40774/uu-no-34-tahun-2004.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7104.

PROFIL LEMBAGA

IMPARSIAL (*the Indonesian Human Rights Monitor*)

Imparsial didirikan oleh 18 orang pekerja hak-hak asasi manusia Indonesia, antara lain: T. Mulya Lubis, Karlina Leksono, M.M. Billah, Wardah Hafidz, Hendardi, Nursyahbani Katjasungkana, [Alm.] Ade Rostina Sitompul, Robertus Robet, Binny Buchory, Kamala Chandrakirana, [Alm.] H.S. Dillon, [Alm.] Munir, Rachland Nashidik, Rusdi Marpaung, Otto Syamsuddin Ishak, Nezar Patria, Amiruddin, dan Poengky Indarti. Para pendiri berbagi *concern* yang sama: kekuasaan negara dengan kecenderungan praktik-praktik represifnya menunjukkan kecenderungan menguat di Indonesia saat ini. Tepat di seberangnya, lembaga-lembaga masyarakat yang bekerja dalam bidang promosi dan perlindungan hak-hak asasi manusia justru menunjukkan kecenderungan melemah.

Imparsial diambil dan kata *impartiality*: pandangan yang memuliakan kesetaraan hak setiap individu –dalam keberagaman latarnya– terhadap keadilan, dengan perhatian khusus terhadap mereka yang kurang beruntung (*the less fortunate*). Kami menerjemahkan *impartiality* sebagai mandat untuk membela setiap korban pelanggaran hak-hak asasi manusia tanpa membedakan asal-usul sosialnya, jenis kelamin, etnisitas atau ras, maupun keyakinan politik dan agamanya.

Visi **Imparsial** adalah menjadi wadah bagi masyarakat sipil Indonesia dalam mempromosikan *civil liberties*, memperjuangkan *fundamental freedom*, melawan diskriminasi,

mengupayakan keadilan bagi para korban dan menegakkan pertanggungjawaban. Sedangkan Misi **Imparsial** adalah: *pertama*, memonitor dan menyelidiki pelanggaran hak-hak asasi manusia, mengumumkannya kepada publik, memaksa pelakunya bertanggungjawab, dan menuntut pemegang kekuasaan negara memenuhi kewajibannya untuk melindungi hak-hak warga serta mengakhiri praktik kekuasaan yang jahat.

Kedua, menggalang solidaritas di antara sesama warga dan menghimpun sokongan internasional demi mendorong pemegang kekuasaan negara tunduk pada hukum internasional hak-hak asasi manusia.

Ketiga, meneliti keadaan-keadaan sosial yang dibutuhkan bagi perlindungan hak-hak asasi manusia dan merekomendasikan perubahan-perubahan dalam kebijakan negara serta mengawasi implementasinya.

“Saat ini semua habis. Semua diambil sama tentara”

-Lilis, Warga Rancapinang, Korban Perampasan Tanah akibat Pembangungan Yonif TP



imparsial
THE INDONESIAN HUMAN RIGHTS MONITOR

ISBN 978-634-97471-0-3
9 786349 747103