

BAB II

KONDISI KELEMBAGAAN SISTEM KEAMANAN MARITIM INDONESIA DALAM PENANGGULANGAN TPPO

BAB ini membahas kondisi kelembagaan sistem keamanan maritim Indonesia dalam penanggulangan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) lintas negara di perairan perbatasan Indonesia–Malaysia. Pembahasan pada bab ini difokuskan pada aktor-aktor yang terlibat dalam sistem keamanan maritim, kerangka regulasi yang mengatur pembagian kewenangan, pola interaksi dan koordinasi yang terbentuk dalam pelaksanaan penanggulangan TPPO dan mekanisme kerjasama bilateral Indonesia-Malaysia serta Karakteristik dan profil perairan Johor-Kepri. Uraian tersebut penting untuk memahami bagaimana sistem keamanan maritim Indonesia bekerja dalam menghadapi ancaman TPPO di wilayah perairan perbatasan, sekaligus menjadi dasar bagi analisis mengenai efektivitas penanggulangan TPPO yang akan dibahas pada bab selanjutnya.

2.1 Arsitektur Kelembagaan Keamanan Maritim Indonesia

Penanggulangan TPPO di perairan perbatasan Indonesia–Malaysia melibatkan berbagai lembaga yang memiliki kewenangan dan fungsi berbeda dalam sistem keamanan maritim Indonesia. Karakteristik TPPO yang memanfaatkan jalur laut sebagai sarana perpindahan korban maupun pelaku menyebabkan penanganannya tidak hanya berkaitan dengan aspek penegakan hukum, tetapi juga pengawasan wilayah perbatasan, keamanan laut, perlindungan korban, dan

koordinasi antarlembaga. Oleh karena itu, penanggulangan TPPO memerlukan keterlibatan berbagai institusi negara yang bekerja dalam satu sistem yang saling berkaitan.

Keterlibatan berbagai lembaga dalam penanggulangan TPPO menunjukkan bahwa isu tersebut merupakan bagian dari tata kelola keamanan maritim yang bersifat lintas sektor. Dalam praktiknya, setiap lembaga memiliki kewenangan yang berbeda sesuai dengan mandat hukum masing-masing. Perbedaan kewenangan tersebut memungkinkan negara untuk menangani berbagai dimensi TPPO secara lebih luas, mulai dari pengawasan wilayah laut, penindakan terhadap pelaku, hingga perlindungan terhadap korban. Bueger dan Edmunds (2017) menjelaskan bahwa keamanan maritim kontemporer ditandai oleh keterlibatan berbagai institusi yang saling berinteraksi dalam menghadapi ancaman yang kompleks.

Dalam sistem keamanan maritim Indonesia, TNI AL, Korpolairud, dan Bakamla RI merupakan tiga institusi utama yang memiliki keterkaitan langsung dengan pengawasan dan penegakan hukum di wilayah laut. Ketiga lembaga tersebut beroperasi dalam ruang yang sama, tetapi memiliki fungsi yang berbeda. TNI AL berfungsi mempertahankan dan mengamankan wilayah laut, Korpolairud menjalankan fungsi kepolisian dan penegakan hukum di wilayah perairan, sedangkan Bakamla RI menjalankan patroli keamanan dan keselamatan laut sesuai kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Peran TNI AL dalam sistem keamanan maritim menjadi penting karena institusi ini memiliki kemampuan operasional dalam menjaga keamanan wilayah laut Indonesia, termasuk kawasan perbatasan Indonesia–Malaysia. Berdasarkan

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, TNI AL mengemban kewajiban penegakan hukum dan pemeliharaan keamanan di wilayah laut yang berada di bawah yurisdiksi nasional. Dalam konteks penanggulangan TPPO, mandat tersebut menjadikan TNI AL sebagai salah satu aktor kunci dalam pengawasan jalur-jalur maritim yang diindikasikan digunakan sebagai rute perpindahan migran non-prosedural.

Korpolairud memegang peran strategis dalam penyelenggaraan fungsi kepolisian di wilayah perairan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Polri mengemban tugas pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Di ranah perairan, fungsi-fungsi tersebut dilaksanakan oleh Korpolairud melalui serangkaian kegiatan patroli, pengawasan, penyelidikan, dan penyidikan atas tindak pidana yang berlangsung di laut. Mandat tersebut menjadikan Korpolairud sebagai aktor sentral dalam proses penegakan hukum terhadap pelaku TPPO yang teridentifikasi melalui jalur perairan.

Bakamla RI menempati kedudukan yang berbeda dalam struktur kelembagaan keamanan maritim Indonesia. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, Bakamla RI dibentuk guna melaksanakan patroli di bidang keamanan dan keselamatan pada wilayah perairan serta yurisdiksi Indonesia. Dalam kerangka penanggulangan TPPO, peran Bakamla RI menjadi krusial terutama pada tahap pemantauan, deteksi dini, penghentian aktivitas yang mencurigakan, serta pertukaran informasi keamanan maritim antarlembaga. Hal ini

diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2022 yang menegaskan urgensi penyelarasan tugas dan fungsi kementerian serta lembaga yang berwenang di laut demi terwujudnya penyelenggaraan keamanan, keselamatan, dan penegakan hukum yang lebih efektif di wilayah perairan.

Selain ketiga institusi utama tersebut, penanggulangan TPPO juga melibatkan aktor pendukung yang memiliki fungsi berbeda sesuai bidang kewenangannya. BP2MI berperan dalam perlindungan pekerja migran dan penanganan korban, Kementerian Luar Negeri berperan dalam perlindungan warga negara Indonesia di luar negeri, sedangkan Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan memiliki fungsi koordinasi kebijakan keamanan nasional. Keterlibatan aktor-aktor ini menunjukkan bahwa TPPO tidak hanya menjadi persoalan keamanan laut, tetapi juga berkaitan dengan migrasi tenaga kerja, perlindungan warga negara, hubungan antarnegara, dan tata kelola perbatasan.

Rantai penanganan TPPO di wilayah perairan menunjukkan bahwa setiap lembaga memiliki posisi yang saling terhubung. Pengawasan wilayah laut dapat dilakukan oleh TNI AL, Korpolairud, maupun Bakamla RI, tetapi proses penanganan tidak berhenti pada tahap penghentian kapal atau pengamanan korban. Setelah aktivitas mencurigakan ditemukan, diperlukan proses identifikasi korban, pengumpulan alat bukti, penyidikan, pelimpahan perkara, pemulangan korban, serta koordinasi dengan lembaga yang menangani perlindungan. Gallagher (2010) menegaskan bahwa penanggulangan perdagangan orang membutuhkan keterlibatan berbagai instrumen negara karena kejahatan ini memiliki dimensi pidana, perlindungan korban, dan kerja sama lintas batas.

Pendekatan multi-aktor dalam keamanan maritim Indonesia pada dasarnya muncul karena tidak ada satu lembaga yang mampu menangani seluruh dimensi ancaman secara mandiri. Bueger (2015) menjelaskan bahwa keamanan maritim berkaitan dengan berbagai bidang yang saling beririsan, seperti keamanan nasional, keselamatan laut, ekonomi maritim, dan perlindungan manusia. Dalam konteks TPPO, irisan tersebut terlihat dari adanya kebutuhan untuk mengawasi wilayah laut, menindak pelaku kejahatan, melindungi korban, serta membangun koordinasi dengan negara tujuan. Karena itu, keterlibatan banyak lembaga merupakan konsekuensi dari kompleksitas ancaman yang dihadapi.

Sistem multi-aktor juga berkaitan dengan karakteristik wilayah perairan Indonesia yang luas dan memiliki banyak titik perlintasan. Pengawasan terhadap jalur laut di kawasan perbatasan Indonesia–Malaysia membutuhkan kapasitas patroli, sistem pemantauan, informasi intelijen, serta respons penegakan hukum yang tidak dapat sepenuhnya ditanggung oleh satu institusi. Till (2018) menjelaskan bahwa negara maritim modern umumnya membutuhkan kombinasi berbagai institusi untuk mengelola keamanan laut karena ruang maritim mengandung berbagai aktivitas dan kepentingan yang saling tumpang tindih. Dalam hal ini, keterlibatan TNI AL, Korpolairud, dan Bakamla RI menjadi bagian dari upaya negara untuk menjangkau berbagai aspek pengawasan dan keamanan laut.

Dalam konteks kawasan Asia Tenggara, tantangan keamanan maritim juga sering kali tidak hanya disebabkan oleh ancaman eksternal, tetapi oleh persoalan koordinasi domestik di dalam negara. Bateman (2010) menunjukkan bahwa banyak persoalan keamanan maritim di kawasan ini bersifat kompleks karena melibatkan

banyak aktor, yurisdiksi, dan kepentingan sektoral. Hal ini relevan bagi Indonesia karena penanggulangan TPPO di perairan perbatasan tidak hanya bergantung pada kerja sama dengan Malaysia, tetapi juga pada kemampuan lembaga-lembaga domestik untuk bekerja secara terkoordinasi dalam satu sistem keamanan maritim.

Keterlibatan banyak lembaga sebenarnya memberikan keuntungan bagi negara karena setiap institusi dapat membawa kapasitas dan keahlian yang berbeda. TNI AL memiliki kemampuan patroli dan operasi keamanan laut, Korpolairud memiliki kewenangan penegakan hukum pidana di perairan, Bakamla RI memiliki mandat pengawasan keamanan dan keselamatan laut, sedangkan lembaga pendukung seperti BP2MI dan Kementerian Luar Negeri berperan pada aspek perlindungan korban dan hubungan luar negeri. Dengan pembagian tersebut, negara memiliki instrumen yang lebih lengkap untuk menangani TPPO dari tahap pencegahan hingga penanganan korban.

Namun, keberadaan banyak aktor juga menciptakan kebutuhan koordinasi yang lebih tinggi. Jika tidak diatur secara jelas, perbedaan mandat dan mekanisme kerja dapat menimbulkan tumpang tindih kewenangan maupun kekosongan tanggung jawab. UNODC (2024) menekankan bahwa penanganan perdagangan orang membutuhkan respons yang terkoordinasi karena korban, pelaku, dan jaringan pendukungnya sering kali bergerak melintasi batas negara serta memanfaatkan celah tata kelola. Dalam konteks perairan Indonesia–Malaysia, celah koordinasi antarlembaga dapat memengaruhi efektivitas pengawasan, penindakan, dan perlindungan korban.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa arsitektur kelembagaan keamanan

maritim Indonesia tidak hanya dapat dilihat dari jumlah lembaga yang terlibat, tetapi juga dari bagaimana hubungan antarlembaga tersebut dibentuk. Dalam perspektif neoliberal institutionalism, institusi menjadi penting karena dapat mengurangi ketidakpastian, menyediakan mekanisme koordinasi, dan membantu aktor bekerja sama meskipun memiliki kepentingan serta mandat yang berbeda (Keohane, 1984). Dengan demikian, keberadaan banyak lembaga dalam penanggulangan TPPO memerlukan aturan, prosedur, dan mekanisme kerja yang mampu menghubungkan seluruh aktor dalam satu respons kelembagaan yang terpadu.

Di sisi lain, Teori Rezim Internasional turut memberikan kerangka untuk memahami signifikansi prinsip, norma, aturan, dan tata cara pengambilan keputusan dalam menata interaksi antarlembaga. Krasner (1983) memaparkan bahwa rezim tersusun atas seperangkat prinsip, norma, aturan, dan prosedur yang melandasi perilaku para aktor dalam suatu bidang isu tertentu. Dalam kerangka penelitian ini, sistem keamanan maritim Indonesia dapat dipahami sebagai ruang kelembagaan yang menuntut keselarasan antara mandat hukum, distribusi kewenangan, dan mekanisme koordinasi demi terwujudnya penanggulangan TPPO yang efektif.

Dengan demikian, arsitektur kelembagaan keamanan maritim Indonesia dalam penanggulangan TPPO dapat dipahami sebagai sistem yang melibatkan berbagai institusi dengan fungsi berbeda namun saling berkaitan. Sistem tersebut memungkinkan negara menjangkau berbagai aspek penanggulangan TPPO, mulai dari pengawasan wilayah laut, penindakan pelaku, penyidikan, hingga perlindungan

korban. Akan tetapi, keterlibatan banyak aktor juga menuntut adanya kerangka regulasi dan pembagian kewenangan yang jelas agar setiap lembaga dapat menjalankan perannya secara terkoordinasi. Oleh karena itu, pembahasan berikutnya akan menguraikan kerangka regulasi dan pembagian kewenangan antarlembaga dalam sistem keamanan maritim Indonesia. ntai penanganan kasus TPPO dari penangkapan hingga penuntutan (Pulungan, 2025).

2.2 Kerangka Regulasi dan Pembagian Kewenangan Antarlembaga

Sistem keamanan maritim Indonesia ditopang oleh kerangka regulasi yang secara kuantitatif tergolong lengkap namun secara kualitatif menghadirkan kompleksitas tersendiri. Terdapat lebih dari 20 peraturan perundang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya yang mengatur kewenangan berbagai lembaga di wilayah perairan (Menkopolhukam dalam Rapat Kerja Komisi I DPR RI, 2025). Regulasi utama yang menjadi landasan kewenangan ketiga lembaga keamanan maritim utama mencakup Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang mengatur kewenangan TNI AL, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mengatur kewenangan Korpolairud, serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan yang menjadi landasan pembentukan dan kewenangan Bakamla RI. Di samping ketiga regulasi utama tersebut, terdapat berbagai regulasi sektoral lain yang turut memberikan kewenangan di perairan kepada masing-masing lembaga, antara lain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, serta

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Pembagian kewenangan antarlembaga dalam kerangka regulasi tersebut juga dipengaruhi oleh dimensi spasial, yakni zona-zona perairan yang berbeda sebagaimana diatur dalam hukum laut internasional melalui UNCLOS 1982. Cakupan wilayah laut Indonesia meliputi perairan kepulauan serta perairan pedalaman yang tunduk penuh di bawah kedaulatan negara, laut teritorial sejauh 12 mil laut diukur dari garis pangkal, zona tambahan sepanjang 24 mil laut, hingga Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) sejauh 200 mil laut. Secara normatif, pemetaan mandat tiap instansi harusnya mengacu pada pembagian ruang laut ini, tetapi pelaksanaan regulasi di lapangan belum memperlihatkan pembagian yurisdiksi yang konsisten dan tegas untuk setiap zona laut. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 mengenai ZEEI, satu-satunya elemen penegak hukum yang mengantongi izin penyidikan di area Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia hanyalah Perwira TNI AL atas penunjukan langsung oleh Panglima TNI (Tahar, 2015). Sebaliknya, hak penyidikan pada kawasan laut teritorial didistribusikan kepada Korpolairud dan TNI AL, sedangkan Bakamla RI memegang mandat patroli serta penangkapan di segenap ruang perairan maupun yurisdiksi Indonesia tanpa adanya batasan zona yang kaku.

Secara normatif, pembagian kewenangan antara ketiga lembaga dirancang untuk saling melengkapi. TNI AL memiliki kewenangan pertahanan dan penegakan hukum terbatas hingga tahap penyidikan berdasarkan Pasal 9 huruf b Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004. Korpolairud memiliki kewenangan penyidikan

penuh terhadap seluruh tindak pidana umum di perairan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Sementara Bakamla RI memiliki kewenangan patroli, penangkapan, dan pengintegrasian informasi keamanan maritim berdasarkan Pasal 61 dan 63 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014, namun tanpa kewenangan penyidikan. Dengan demikian, desain normatif sistem ini mengasumsikan bahwa ketiga lembaga akan beroperasi dalam ranah yang berbeda namun saling melengkapi, dengan Bakamla RI sebagai lembaga koordinator yang mengintegrasikan keseluruhan sistem (Hariati & Triadi, n.d.).

Selain tiga lembaga utama tersebut, kerangka regulasi Indonesia juga memberikan kewenangan di perairan kepada sejumlah lembaga lain. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Reza Teukusyah, hingga tahun 2013 terdapat tidak kurang dari 12 lembaga yang memiliki kewenangan penegakan hukum di laut Indonesia, mencakup Kementerian Kelautan dan Perikanan melalui Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP), Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Kementerian Perhubungan melalui Kesatuan Penjagaan Laut dan Pantai (KPLP), serta berbagai lembaga lainnya (Teukusyah dalam Sugianto, 2021). Kondisi multi-aktor ini menciptakan sistem yang dalam terminologi kelembagaan disebut sebagai *Multi Agency Single Task*, di mana banyak lembaga menjalankan tugas yang pada hakikatnya serupa tanpa mekanisme dekonfeksi yang jelas. Kehadiran banyak lembaga dengan kewenangan yang saling bersinggungan ini menjadi latar belakang dibentuknya Bakamla RI sebagai upaya konsolidasi menuju sistem *Single Agency Multi Tasks* (Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2014).

Mekanisme koordinasi formal antarlembaga secara regulatif sebenarnya telah tersedia dalam beberapa bentuk. Pasal 58 dan Pasal 63 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 mengamanatkan Bakamla RI untuk mengedepankan hubungan tata kerja koordinatif dengan instansi lain dalam melaksanakan tugasnya. Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut mengatur lebih lanjut struktur organisasi Bakamla RI yang secara eksplisit mencakup pegawai perbantuan dari instansi penegak hukum lain, yang secara konseptual dimaksudkan sebagai mekanisme integrasi personel antarlembaga. Di tingkat operasional, TNI AL dan Bakamla RI pernah menandatangani nota kesepahaman terkait peminjaman kapal-kapal TNI AL untuk digunakan Bakamla RI dalam menjalankan operasi patroli (Bakamla RI, 2022). Mekanisme-mekanisme ini mencerminkan upaya normatif untuk membangun koordinasi antarlembaga yang lebih terstruktur.

Namun dalam praktiknya, kerangka regulasi yang ada mengandung potensi inkonsistensi yang signifikan. Hariati dan Triadi (n.d.) menemukan bahwa regulasi yang mengatur masing-masing lembaga tidak selalu konsisten satu sama lain dan dalam beberapa hal memuat klausul yang berpotensi menimbulkan ambiguitas kewenangan di lapangan. Pasal 9 huruf b Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 memberikan kewenangan penegakan hukum kepada TNI AL, sementara Pasal 6 ayat (1) KUHAP secara bersamaan menempatkan Polri sebagai penyidik utama tindak pidana umum. Keberadaan dua ketentuan yang secara bersamaan mengatur kewenangan di domain yang sama tanpa mekanisme derogasi yang eksplisit

menciptakan ruang ambiguitas yang dalam situasi tertentu dapat memunculkan ketidakpastian tentang lembaga mana yang berwenang memimpin penanganan suatu kasus di perairan (Mahkamah Konstitusi RI, 2025).

Persoalan inkonsistensi regulasi ini semakin kompleks dengan kehadiran Bakamla RI melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014. Meskipun Bakamla RI dirancang sebagai lembaga koordinator tunggal sistem keamanan laut, ketentuan dalam undang-undang tersebut tidak secara eksplisit menderogasi (membatalkan atau mengesampingkan) atau mengatur ulang kewenangan TNI AL dan Korpolairud yang telah lebih dulu diatur dalam undang-undang masing-masing. Akibatnya, tiga undang-undang yang berbeda secara bersamaan memberikan kewenangan di domain yang sama kepada tiga lembaga yang berbeda, tanpa hierarki kewenangan yang jelas di antara ketiganya. Selain itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Pasal 65 yang menyatakan bahwa Kepala Bakamla dijabat oleh personel dari instansi penegak hukum yang memiliki kekuatan armada patroli juga berpotensi bertentangan dengan Pasal 47 Undang-Undang TNI yang membatasi jabatan yang dapat diisi oleh prajurit aktif (Journals USM, 2023). Khoirunnisa (2025) mencatat bahwa kondisi ini dalam praktiknya memunculkan dinamika non-teknis antarlembaga yang turut mewarnai pola koordinasi yang terbentuk.

Dalam konteks penanggulangan TPPO secara khusus, kerangka regulasi yang ada menghadirkan tantangan tersendiri. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang secara jelas mengamankan pemberantasan TPPO sebagai prioritas nasional, namun tidak

secara spesifik mengatur mekanisme koordinasi antarlembaga keamanan maritim dalam penanganan TPPO di wilayah perairan. Kekosongan pengaturan ini menyebabkan penanganan kasus TPPO di perairan sangat bergantung pada inisiatif koordinasi *ad hoc* antarlembaga yang tidak selalu konsisten dan terstruktur. Selain itu, ketiadaan regulasi Zona Tambahan yang spesifik di Indonesia menciptakan *legal vacuum* dalam zona antara 12 dan 24 mil laut, yang justru merupakan salah satu zona yang kerap dimanfaatkan oleh jaringan perdagangan orang sebagai jalur transisi menuju Malaysia (Labuhanbatu, 2025). Kondisi ini memperlemah kapasitas hukum aparat penegak hukum dalam melakukan pengejaran dan penindakan di zona tersebut.

Kerangka regulasi Indonesia sekarang masih menghadapi masalah mendasar akibat ketiadaan *single maritime authority* yang terpadu secara menyeluruh. Padahal, model otoritas tunggal di bawah satu kendali komando yang menyatukan fungsi penegakan hukum, keamanan, serta pertahanan sudah diterapkan oleh mayoritas negara maritim besar, contohnya *Australian Border Force* atau *United States Coast Guard* (Nanga, 2025). Sebaliknya, sistem di Indonesia justru bertumpu pada pola koordinasi sektoral yang sifatnya tidak mengikat dalam pelaksanaan operasional. Dampaknya, tingkat keberhasilan respons antarinstansi sangat ditentukan oleh inisiatif individu serta komitmen politik dari masing-masing kepala lembaga yang bersangkutan. Sugianto (2021) menegaskan bahwa ketiadaan mekanisme koordinasi yang terstruktur dan mengikat dalam regulasi yang ada menjadi salah satu faktor yang memperlemah efektivitas respons kelembagaan terhadap ancaman TPPO di wilayah perairan perbatasan.

Upaya untuk mengatasi ketidaksinkronan regulasi tersebut sedang dalam proses. Pada tahun 2025, Komisi I DPR RI bersama Pemerintah mulai membahas Rancangan Undang-Undang Keamanan Laut yang bertujuan untuk mengkonsolidasikan berbagai regulasi yang ada dan memperjelas pembagian kewenangan antarlembaga secara lebih sistematis. Anggota Komisi I DPR RI menegaskan bahwa batasan tugas masing-masing lembaga harus tegas dalam undang-undang agar tidak terjadi ego sektoral yang menghambat kerja sama antarlembaga (DPR RI, 2025). Namun hingga penelitian ini dilakukan, RUU tersebut masih dalam tahap pembahasan awal, sehingga sistem keamanan maritim Indonesia masih beroperasi dalam kerangka regulasi yang mengandung potensi ambiguitas kewenangan antarlembaga yang belum terselesaikan secara tuntas.

2.3 Pola Interaksi dan Koordinasi Antarlembaga dalam Penanggulangan TPPO

Pola interaksi antarlembaga dalam sistem keamanan maritim Indonesia dapat dipahami melalui dua dimensi utama: mekanisme koordinasi formal yang telah dilembagakan secara regulatif, dan dinamika koordinasi aktual yang terbentuk dalam praktik operasional di lapangan. Kedua dimensi ini tidak selalu berjalan seiring, dan jarak antara keduanya merupakan salah satu variabel penting dalam memahami efektivitas sistem keamanan maritim Indonesia dalam menghadapi ancaman TPPO di perairan perbatasan.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2022 mengenai Penyelenggaraan Keamanan, Keselamatan, dan Penegakan Hukum di Wilayah Perairan Indonesia

dan Wilayah Yurisdiksi Indonesia menjadi landasan formal utama yang mengikat sistem sinergi lintas instansi. Melalui regulasi ini, ditetapkan tiga pola penyelarasan pokok. Aspek pertama berkaitan dengan kebijakan nasional keamanan laut (Jaknas Kamla) yang bertindak selaku acuan pelaksanaan kerja bagi tiap instansi terkait; kedua, patroli bersama yang dilaksanakan secara terkoordinasi di bawah komando Bakamla RI; dan ketiga, forum integrasi sistem informasi dan monitoring yang dikenal sebagai Forum Koordinasi Keamanan, Penyelamatan, dan Penegakan Hukum (KKPH) (Bakamla RI, 2022). Ketiga mekanisme ini secara normatif dirancang untuk mengatasi persoalan koordinasi yang selama ini bersifat sektoral dan tidak terstruktur.

Implementasi PP Nomor 13 Tahun 2022 menghasilkan penyelenggaraan Patroli Bersama Keamanan dan Keselamatan Laut Nasional sebagai wujud nyata koordinasi antarlembaga. Patroli Bersama pertama kali dilaksanakan pada Agustus 2022 di Batam, Kepulauan Riau, dengan melibatkan aset patroli dari Bakamla RI, TNI AL, Korpolairud, PSDKP, Direktorat Jenderal Bea Cukai, dan KPLP di bawah satu komando dan kendali Bakamla RI (Bakamla RI, 2022). Mekanisme ini mencerminkan upaya nyata untuk mewujudkan prinsip *Single Agency Multi Tasks* dalam operasi lapangan, di mana berbagai lembaga beroperasi bersama di bawah satu kendali taktis. Namun cakupan Patroli Bersama ini lebih difokuskan pada keamanan dan keselamatan laut secara umum, dan belum secara spesifik dirancang untuk menangani ancaman TPPO sebagai prioritas tersendiri.

Dalam konteks penanggulangan TPPO secara spesifik, pola interaksi antarlembaga yang terbangun lebih banyak bersifat reaktif dan situasional. Ketika

kasus TPPO terdeteksi di perairan, mekanisme koordinasi yang berlangsung mengikuti alur rantai serah terima yang diatur dalam regulasi: Bakamla RI yang menangkap kapal atau tersangka kemudian menyerahkan kepada TNI AL atau Korpolairud untuk proses penyidikan, yang selanjutnya melimpahkan berkas perkara kepada Kejaksaan untuk penuntutan. Pulungan (2025) yang menganalisis sinergi antarlembaga di perairan Karimun menemukan bahwa mekanisme koordinasi ini dalam praktiknya tidak selalu berjalan mulus, terutama karena inkonsistensi dalam penentuan lembaga penerima serah terima dan lemahnya integrasi sistem informasi antarinstansi yang memperlambat proses penanganan kasus.

Persoalan koordinasi informasi dan intelijen antarlembaga menjadi salah satu hambatan struktural yang paling signifikan. Penelitian tentang interoperabilitas TNI AL dan Bakamla RI menunjukkan bahwa perbedaan data dan informasi antara kedua instansi mengenai pelanggaran hukum di wilayah perairan menjadi masalah yang menghambat efektivitas operasi gabungan (Jiemar, 2022). Meskipun Bakamla RI telah dilengkapi dengan sistem peringatan dini yang terintegrasi, sistem informasi antarlembaga belum sepenuhnya terkoneksi secara real-time, sehingga setiap lembaga pada dasarnya masih beroperasi berdasarkan basis data dan sistem pemantauan masing-masing. Kondisi ini menciptakan risiko duplikasi operasional di satu wilayah dan kekosongan pengawasan di wilayah lain secara bersamaan.

Dinamika hubungan antarlembaga juga dipengaruhi oleh perbedaan kultur institusional yang signifikan. TNI AL sebagai institusi militer beroperasi dengan hierarki komando yang ketat dan orientasi pertahanan, sementara Korpolairud

sebagai institusi kepolisian memiliki orientasi penegakan hukum sipil, dan Bakamla RI sebagai lembaga sipil nonkementerian memiliki mandat koordinasi yang lebih luas namun tanpa kewenangan komando yang mengikat terhadap dua lembaga lainnya. Khoirunnisa (2025) mencatat bahwa perbedaan kultur institusional ini dalam praktiknya memunculkan kecenderungan ego sektoral, di mana masing-masing lembaga cenderung mempertahankan otonomi operasional dan interpretasi kewenangan yang menguntungkan posisi institusinya. Kondisi ini diperparah oleh fakta bahwa Bakamla RI sebagai koordinator tidak memiliki kewenangan komando yang mengikat terhadap TNI AL dan Korpolairud, sehingga koordinasi lebih banyak bergantung pada kemauan kooperatif antarpimpinan lembaga.

Upaya membangun koordinasi yang lebih terstruktur terus dilakukan meski menghadapi tantangan. Pada level pimpinan, kunjungan kerja dan pertemuan antarpimpinan lembaga menjadi sarana untuk membangun kesepahaman dan komitmen bersama. Kepala Bakamla RI menegaskan bahwa dalam kerangka PP Nomor 13 Tahun 2022, Bakamla RI tidak mengambil alih otoritas lembaga lain, melainkan menjalankan peran sebagai koordinator bagi seluruh kementerian dan lembaga yang terlibat dalam penyelenggaraan keamanan laut, sebuah pendekatan yang dirancang untuk meredam resistensi antarinstansi (Bakamla RI, 2022). Namun, Fahmi (2025) menemukan bahwa optimalisasi peran kedua lembaga utama ini masih terkendala oleh keterbatasan sumber daya dan kompleksitas dinamika geopolitik di wilayah perbatasan.

Dalam konteks penanggulangan TPPO di perairan perbatasan Indonesia–Malaysia, pola interaksi yang terbentuk mencerminkan kondisi kelembagaan yang

lebih luas. Ketika TNI AL berhasil menangkap pelaku atau korban TPPO di perairan, koordinasi dengan Korpolairud untuk proses penyidikan dan dengan BP2MI untuk penanganan korban harus berlangsung secara cepat dan terstruktur. Namun ketiadaan protokol khusus yang mengatur alur koordinasi antarlembaga dalam penanganan TPPO menyebabkan setiap kasus ditangani dengan pendekatan yang berbeda-beda, tergantung pada inisiatif dan kapasitas pejabat yang terlibat di lapangan. Sugianto (2021) menegaskan bahwa kondisi ini menghasilkan respons kelembagaan yang tidak konsisten terhadap ancaman TPPO, yang pada akhirnya mempengaruhi efektivitas penanganan secara keseluruhan.

Secara keseluruhan, pola interaksi dan koordinasi antarlembaga dalam penanggulangan TPPO di perairan perbatasan Indonesia–Malaysia masih didominasi oleh mekanisme yang bersifat reaktif, sektoral, dan bergantung pada inisiatif individual antarpimpinan lembaga. Meskipun kerangka koordinasi formal melalui PP Nomor 13 Tahun 2022 telah tersedia, implementasinya dalam penanganan TPPO secara spesifik masih menghadapi tantangan yang berkaitan dengan perbedaan kultur institusional, lemahnya integrasi sistem informasi, dan ketiadaan protokol khusus untuk penanganan TPPO. Kondisi inilah yang menjadi dasar analisis pada Bab III tentang dampak kondisi kelembagaan terhadap efektivitas penanggulangan TPPO.

2.4 Mekanisme Koordinasi Bilateral Indonesia-Malaysia

Dalam upaya memperkuat penanggulangan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) dan meningkatkan perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI),

Indonesia dan Malaysia telah mengembangkan berbagai mekanisme kerja sama bilateral. Kerja sama tersebut tidak hanya diwujudkan melalui kesepakatan formal, tetapi juga melalui mekanisme koordinasi, sistem tata kelola penempatan pekerja migran, serta kerja sama penegakan hukum yang melibatkan instansi terkait di kedua negara. Beberapa bentuk utama kerja sama bilateral Indonesia–Malaysia dalam penanggulangan TPPO. Pertama, Pada April 2022, Indonesia dan Malaysia menandatangani *Memorandum of Understanding (MoU)* tentang Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Sektor Domestik di Malaysia (BPMI, 2022). Kesepakatan ini menjadi landasan utama kerja sama bilateral dalam meningkatkan pelindungan PMI sekaligus menutup celah terjadinya eksploitasi dan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) yang selama ini banyak terjadi melalui jalur nonprosedural.

Kedua, Sebagai implementasi MoU, kedua negara menerapkan *One Channel System (OCS)* (BPMI, 2022), yaitu sistem rekrutmen terintegrasi yang memastikan seluruh proses perekrutan, penempatan, dan pengawasan Pekerja Migran Indonesia dilakukan melalui satu jalur resmi. Sistem ini bertujuan meningkatkan transparansi tata kelola penempatan PMI sekaligus meminimalkan praktik percaloan, penggunaan agen ilegal, dan risiko terjadinya TPPO.

Ketiga, Indonesia dan Malaysia juga membentuk *Joint Working Group (JWG)* sebagai forum koordinasi berkala untuk memantau pelaksanaan MoU, mengevaluasi berbagai permasalahan yang muncul, serta merumuskan solusi bersama dalam perlindungan PMI. Dalam pertemuan JWG ke-4 pada Mei 2024, kedua negara menyepakati pembentukan *Joint Task Force (JTF)* guna

mempercepat integrasi sistem data ketenagakerjaan dan keimigrasian sebagai upaya memperkuat koordinasi bilateral (Hana Nushratu, 2024).

Keempat, dalam penanganan sindikat TPPO, Indonesia dan Malaysia memanfaatkan mekanisme *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters* (MLA) sebagai dasar kerja sama penegakan hukum (Destriani *et.al*, 2025). Melalui mekanisme ini, aparat penegak hukum kedua negara dapat melakukan pertukaran informasi intelijen, koordinasi penyelidikan, serta kerja sama dalam proses pemulangan korban TPPO, sehingga penanganan kejahatan lintas negara dapat dilakukan secara lebih efektif dan terkoordinasi.

2.5 Katakarakteristik dan Profil Perairan Johor-Kepri

Perairan Johor–Kepulauan Riau merupakan kawasan perairan lintas batas yang berada di antara bagian selatan Negara Bagian Johor, Malaysia, dengan wilayah Provinsi Kepulauan Riau, Indonesia. Kawasan ini terhubung secara langsung dengan Selat Singapura di bagian timur dan Selat Malaka di bagian barat, sehingga menjadi salah satu jalur pelayaran internasional yang memiliki tingkat aktivitas maritim sangat tinggi. Posisi geografis tersebut menjadikan Perairan Johor–Kepulauan Riau memiliki nilai strategis, baik dari aspek ekonomi, perdagangan, maupun keamanan maritim. Selain menjadi penghubung utama arus perdagangan internasional, kawasan ini juga merupakan pintu masuk dan keluar bagi mobilitas manusia serta barang antara Indonesia, Malaysia, dan Singapura (Badan Pusat Statistik Provinsi Kepulauan Riau, 2024; Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2023).

Secara geografis, wilayah Kepulauan Riau terdiri atas lebih dari 2.400 pulau dengan karakteristik wilayah yang didominasi oleh lautan. Sebagian besar pulau tersebut berukuran kecil dan dipisahkan oleh selat-selat sempit yang saling terhubung. Kondisi geografis seperti ini menyebabkan pengawasan wilayah perairan menjadi lebih kompleks karena terdapat banyak jalur pelayaran tradisional yang digunakan oleh masyarakat pesisir maupun kapal-kapal berukuran kecil. Di sisi lain, pesisir Johor juga memiliki karakteristik yang hampir serupa dengan banyak muara sungai, teluk, dan kawasan pesisir yang padat aktivitas ekonomi. Karakteristik tersebut menciptakan banyak akses keluar masuk melalui jalur laut yang sulit diawasi secara menyeluruh oleh aparat penegak hukum (BPS Provinsi Kepulauan Riau, 2024).

Dari aspek oseanografi, Perairan Johor–Kepulauan Riau dipengaruhi oleh dinamika pasang surut harian, arus laut yang berubah mengikuti musim monsun, serta kedalaman perairan yang relatif dangkal pada beberapa bagian. Kondisi hidrodinamika tersebut turut memengaruhi pola pelayaran, aktivitas perikanan, maupun distribusi sedimen di kawasan pesisir. Selain itu, kawasan ini juga dipengaruhi oleh aliran Sungai Johor yang bermuara ke Selat Johor sehingga membentuk wilayah estuaria dengan tingkat produktivitas perairan yang tinggi. Namun, tingginya aktivitas industri, pelabuhan, dan permukiman di sepanjang pesisir Johor maupun Kepulauan Riau menyebabkan kawasan ini menghadapi tekanan lingkungan berupa pencemaran dan penurunan kualitas air di beberapa lokasi (Mohamat-Yusuff & Arai, 2010; Lim et al., 2024).

Selain memiliki karakteristik fisik yang strategis, Perairan Johor–

Kepulauan Riau juga menjadi kawasan dengan intensitas aktivitas ekonomi maritim yang tinggi. Pelabuhan-pelabuhan utama seperti Batam, Bintan, Johor Bahru, dan Tanjung Pelepas menjadi pusat kegiatan perdagangan internasional, industri, logistik, serta transportasi penumpang. Aktivitas tersebut didukung oleh keberadaan kawasan perdagangan bebas (Free Trade Zone) di Batam, Bintan, dan Karimun yang semakin meningkatkan mobilitas orang maupun barang di wilayah perbatasan. Tingginya lalu lintas kapal, baik kapal niaga, kapal penumpang, kapal nelayan, maupun kapal tradisional, menjadikan kawasan ini sebagai salah satu koridor maritim tersibuk di Asia Tenggara (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2023).

Di balik tingginya aktivitas ekonomi tersebut, Perairan Johor–Kepulauan Riau juga menghadapi berbagai ancaman keamanan maritim. Banyaknya pulau kecil, garis pantai yang panjang, serta keberadaan jalur laut alternatif yang sulit dipantau memberikan peluang bagi terjadinya berbagai kejahatan lintas negara, seperti penyelundupan barang, perdagangan narkoba, penyelundupan migran, hingga tindak pidana perdagangan orang (TPPO). Jalur laut tidak resmi yang menghubungkan Kepulauan Riau dengan Johor kerap dimanfaatkan oleh jaringan kriminal untuk menghindari pemeriksaan di pelabuhan resmi. Kondisi ini semakin diperkuat oleh kedekatan geografis kedua wilayah, di mana beberapa titik perbatasan laut hanya berjarak puluhan kilometer sehingga dapat ditempuh menggunakan kapal-kapal kecil dalam waktu yang relatif singkat.

Karakteristik tersebut menjadikan Perairan Johor–Kepulauan Riau sebagai kawasan yang memiliki arti penting dalam kerja sama keamanan maritim antara

Indonesia dan Malaysia. Pengawasan terhadap wilayah ini tidak hanya membutuhkan kekuatan masing-masing negara, tetapi juga memerlukan koordinasi antarlembaga, pertukaran informasi, patroli bersama, serta harmonisasi kebijakan penegakan hukum. Dengan demikian, efektivitas penanggulangan TPPO di koridor Johor–Kepulauan Riau tidak hanya dipengaruhi oleh kondisi geografis kawasan, tetapi juga oleh kemampuan kedua negara dalam membangun kerja sama keamanan maritim yang terintegrasi guna mengurangi peluang dimanfaatkannya wilayah perairan tersebut oleh jaringan kejahatan transnasional.

2.6 Kesimpulan

Pemaparan pada bab ini menunjukkan bahwa sistem keamanan maritim Indonesia dalam penanggulangan TPPO di perairan perbatasan Indonesia–Malaysia ditandai oleh kompleksitas kelembagaan yang signifikan. Kehadiran tiga lembaga utama dengan mandat, kewenangan, dan kultur institusional yang berbeda, yang diatur oleh kerangka regulasi yang tidak sepenuhnya konsisten satu sama lain, menciptakan kondisi kelembagaan yang secara struktural mengandung tantangan koordinasi yang belum terselesaikan.

Meskipun berbagai mekanisme koordinasi formal telah tersedia, pola interaksi yang terbentuk dalam praktik masih didominasi oleh pendekatan yang bersifat reaktif dan sektoral. Ketiadaan protokol khusus untuk penanganan TPPO, lemahnya integrasi sistem informasi antarlembaga, serta perbedaan orientasi dan kultur institusional menjadi faktor-faktor yang secara bersamaan membentuk kondisi kelembagaan yang ada saat ini.

Pemahaman tentang kondisi kelembagaan inilah yang menjadi landasan

analisis pada Bab III, di mana dampak dari kondisi tersebut terhadap efektivitas penanggulangan TPPO di perairan perbatasan Indonesia–Malaysia akan dianalisis secara mendalam menggunakan kerangka teoritis yang telah dibangun pada Bab I.