

TRANSFORMASI PERAN BAKAMLA DALAM DIPLOMASI COAST GUARD INDONESIA: MENELAAH SINERGI TNI AL-BAKAMLA DI TENGAH PENATAAN KELEMBAGAAN KEAMANAN LAUT

Nia Norlyanti, Anak Agung Banyu Perwita

Universitas Pertahanan Indonesia

nia.norlyanti@sp.idu.ac.id

<http://doi.org/10.52307/jmi.v9i2.214>

ABSTRAK

Sinergi antara TNI AL dan Bakamla, yang diwujudkan melalui white hull diplomacy, dinilai berhasil mengelola dinamika grey zone di Laut Natuna Utara tanpa memicu eskalasi terbuka dengan Tiongkok. Artikel ini menguji kembali model sinergi tersebut dengan menghadirkan satu variabel yang sebelumnya belum banyak disorot, yaitu fragmentasi kelembagaan di tubuh aparat keamanan laut Indonesia. Dengan merujuk pada temuan Syailendra (2026, hlm. 3) yang menyebut Bakamla sebagai lembaga yang secara struktural paling lemah di antara aktor keamanan laut nasional, serta RUU Keamanan Laut yang hingga kini masih tertahan di Prolegnas jangka menengah dan hanya didukung penuh oleh TNI AL, artikel ini mempertanyakan apakah sinergi TNI AL-Bakamla yang tampak mulus di tingkat operasional benar-benar mencerminkan kohesi kelembagaan yang solid. Pertanyaan ini diuji melalui dua studi kasus baru, yaitu transformasi Bakamla dari penerima bantuan pembangunan kapasitas Japan Coast Guard menjadi aktor diplomatik yang aktif, sebagaimana tercermin dari nota kesepahaman dan pernyataan bersama dengan Philippine Coast Guard serta penajakan kerja sama patroli dengan Vietnam Coast Guard sepanjang 2023 hingga 2025. Dengan metode studi dokumen dan analisis isi kualitatif, artikel ini berargumen bahwa aktivisme diplomatik Bakamla di tingkat internasional tidak serta-merta menyelesaikan persoalan fragmentasi di tingkat domestik, dan bahkan dapat dibaca sebagai strategi membangun legitimasi eksternal di tengah posisi kelembagaan yang belum sepenuhnya mapan di dalam negeri. Artikel ini juga menemukan bahwa tahap diplomasi dalam model sinergi tersebut kini berjalan lebih cepat dan lebih mandiri dibandingkan konsolidasi data pengawasan dan penegakan hukum yang semestinya menjadi fondasinya. Temuan ini mengoreksi kecenderungan untuk memandang sinergi TNI AL-Bakamla sebagai kondisi yang taken for granted, dan menegaskan perlunya penyelesaian RUU Keamanan Laut sebagai prasyarat keberlanjutan diplomasi pertahanan maritim Indonesia.

Kata kunci: diplomasi pertahanan maritim, fragmentasi kelembagaan, Bakamla, coast guard diplomacy, Laut Natuna Utara

ABSTRACT

The synergy between the Indonesian Navy and Bakamla, expressed through white hull diplomacy, is widely regarded as having successfully managed grey zone dynamics in the North Natuna Sea without triggering open escalation with China. This article re-examines

that synergy model by introducing a variable that has so far received limited attention, namely institutional fragmentation within Indonesia's maritime security apparatus. Drawing on Syailendra (2026, p. 3), who identifies Bakamla as the structurally weakest actor among Indonesia's maritime security institutions, and on the Maritime Security Bill, which remains stalled in the medium-term legislative program and is fully supported only by the Navy, this article questions whether the apparently smooth operational synergy between the Navy and Bakamla truly reflects solid institutional cohesion. The question is tested through two new case studies, namely Bakamla's transformation from a recipient of Japan Coast Guard capacity-building assistance into an active diplomatic actor, as reflected in memoranda of understanding and joint statements with the Philippine Coast Guard and in exploratory patrol cooperation with the Vietnam Coast Guard between 2023 and 2025. Using qualitative document study and content analysis, this article argues that Bakamla's diplomatic activism at the international level does not automatically resolve fragmentation at the domestic level, and may instead be read as a strategy for building external legitimacy amid an institutional position that remains unsettled at home. The article further finds that the diplomatic stage of this synergy model now moves faster and more independently than the consolidation of surveillance data and law enforcement that should underpin it. This finding corrects the tendency to treat Navy-Bakamla synergy as a given, and underlines the urgency of finalizing the Maritime Security Bill as a precondition for the sustainability of Indonesia's maritime defense diplomacy.

Keywords: maritime defense diplomacy, institutional fragmentation, Bakamla, coast guard diplomacy, North Natuna Sea

PENDAHULUAN

Sinergi antara TNI AL dan Bakamla dalam mengelola tekanan *grey zone* di Laut Natuna Utara selama ini dapat dibaca melalui kerangka *white hull diplomacy*, yaitu penggunaan aset maritim sipil, dalam hal ini kapal-kapal Bakamla, sebagai instrumen deteksi dini dan kehadiran yang tidak memancing eskalasi, sementara TNI AL berperan sebagai lapisan penopang di belakangnya. Model ini menekankan bahwa sinergi antara TNI AL dan Bakamla telah berjalan relatif rapi, dengan pembagian peran yang saling melengkapi antara unsur penegakan hukum sipil dan unsur pertahanan militer.

Keamanan dan kedaulatan di wilayah laut telah lama ditegaskan sebagai kepentingan pertahanan nasional yang strategis, sebagaimana tercantum dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia (Kementerian Pertahanan RI, 2015), sehingga pengelolaan *grey zone* di Natuna tidak dapat dilepaskan dari kerangka kebijakan pertahanan yang lebih luas tersebut. Model sinergi TNI AL-Bakamla tersebut valid untuk menjelaskan pengelolaan insiden di lapangan pada periode yang dikaji. Akan tetapi, model itu disusun terutama dari sudut pandang operasional, yaitu bagaimana kedua institusi bertindak ketika berhadapan

langsung dengan kapal penjaga pantai Tiongkok maupun kapal-kapal nelayan yang dikawalinya di perairan Natuna. Sudut pandang tersebut belum banyak menyentuh pertanyaan yang lebih struktural, yaitu apakah kelancaran kerja sama di lapangan itu ditopang oleh fondasi kelembagaan yang setara kokohnya, atau justru berjalan di atas basis hukum dan basis kewenangan yang masih rapuh.

Kajian Syailendra (2026) membuat pertanyaan itu makin sulit dihindari. Ia membedah persoalan hukum dan politik di balik pembentukan otoritas penjaga pantai Indonesia, dan menunjukkan bahwa Bakamla, meski secara formal diproyeksikan sebagai embrio Indonesian Coast Guard, pada praktiknya tetap menjadi lembaga yang paling lemah secara struktural di antara berbagai entitas negara yang memiliki kewenangan di laut (rincian jumlah dan komposisi lembaga-lembaga tersebut dibahas pada bagian 2), karena tidak memiliki wewenang penyidikan penuh dan masih bergantung pada instansi lain untuk menindaklanjuti proses hukum (Syailendra, 2026, hlm. 3). RUU Keamanan Laut, yang semestinya menjadi payung hukum untuk mengakhiri tumpang tindih kewenangan tersebut, pun hingga awal 2026 belum juga masuk daftar prioritas legislasi tahunan. Hanya TNI AL yang mendukungnya secara penuh, sementara instansi lain, termasuk Bakamla sendiri, cenderung berhati-hati karena menyangkut redistribusi kewenangan mereka

(Syailendra, 2026, hlm. 5). Catatan resmi Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan turut mengonfirmasi bahwa hingga April 2025 pembahasan RUU tersebut masih berada pada tahap penentuan kementerian atau lembaga pemrakarsa, jauh dari kata final (Kemenko Polkam RI, 2025).

Ini bukan semata soal administrasi legislasi. Ketika sebuah lembaga menjadi wajah utama diplomasi maritim Indonesia di berbagai forum bilateral dan regional, sementara payung hukum yang menjamin kewenangannya belum tuntas dibahas di dalam negeri, kredibilitas jangka panjang dari komitmen-komitmen yang dibuatnya ikut dipertaruhkan. Mitra-mitra regional yang menjalin nota kesepahaman dengan Bakamla sebenarnya berhubungan dengan lembaga yang kewenangan hukumnya masih bisa berubah sewaktu-waktu, tergantung arah revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 yang belum rampung. Dimensi inilah yang belum banyak disentuh oleh literatur diplomasi pertahanan maritim Indonesia, yang selama ini lebih banyak berfokus pada efektivitas operasional maupun pada kerangka konseptual makro (Hanggarini, 2025, hlm. 59; Perwita & Ramsi, 2025, hlm. 5), tanpa banyak mempersoalkan implikasi dari kerapuhan hukum domestik terhadap keberlanjutan komitmen internasional yang dibuat oleh salah satu lembaga pelaksananya.

Temuan tersebut menghadirkan ketegangan konseptual dengan model sinergi yang diuraikan di atas. Jika Bakamla secara struktural adalah aktor yang paling lemah dan payung hukum yang menaunginya masih diperdebatkan, muncul pertanyaan apakah sinergi TNI AL-Bakamla yang tampak mulus di Laut Natuna Utara benar-benar mencerminkan hubungan kelembagaan yang setara dan berkelanjutan, atau sesungguhnya merupakan penyesuaian taktis yang berhasil menutupi kerapuhan struktural di baliknya. Artikel ini tidak bermaksud membantah efektivitas *white hull diplomacy* di tingkat operasional, sebab data mengenai pengelolaan insiden di Natuna tetap berlaku untuk periode yang dikaji. Artikel ini hendak menambahkan satu lapis analisis yang belum tercakup, yaitu bagaimana fragmentasi kelembagaan turut membentuk, membatasi, sekaligus mendorong perilaku diplomatik Bakamla, khususnya di luar konteks Natuna.

Artikel ini menghadirkan perkembangan empiris terbaru untuk menguji pertanyaan itu, yaitu pergeseran peran Bakamla dari sekadar penerima bantuan pembangunan kapasitas dari Japan Coast Guard, sebagaimana lazim dipahami dalam kerangka *coast guard diplomacy* yang dikemukakan Furuya (2022, hlm. 121), menjadi aktor yang secara aktif membangun kemitraan diplomatik dengan penjaga pantai negara lain. Sepanjang 2023 hingga 2025,

Bakamla menandatangani pernyataan bersama dengan Philippine Coast Guard di Davao pada November 2023 (Rohanda, 2023), memperbarui kerja sama tersebut melalui kunjungan dan rencana patroli terkoordinasi di Manado pada Oktober 2024 (Rachman, 2024), serta menjajaki kerja sama patroli perbatasan laut dengan Vietnam Coast Guard pada Agustus 2025 (Marison, 2025). Transformasi ini menarik untuk dianalisis karena, di satu sisi, dapat dibaca sebagai bukti bahwa diplomasi pertahanan maritim Indonesia semakin matang dan *white hull diplomacy* tidak lagi terbatas pada konteks pertahanan pasif di Natuna, tetapi meluas menjadi instrumen membangun jejaring kerja sama regional. Di sisi lain, transformasi itu juga dapat dibaca sebagai strategi Bakamla untuk memperkuat posisi tawarnya secara eksternal, tepat pada saat posisi kelembagaannya di dalam negeri belum kunjung diperkuat melalui payung hukum yang memadai.

Literatur yang tersedia mengenai persoalan ini dapat dipetakan ke dalam tiga rumpun kajian, dan ketiganya memperlihatkan penekanan yang berbeda-beda sehingga belum sepenuhnya dipertautkan satu sama lain.

Rumpun pertama berkaitan dengan efektivitas operasional sinergi TNI AL-Bakamla dalam mengelola *grey zone* di Laut Natuna Utara, sebagaimana telah diuraikan pada bagian awal Pendahuluan ini. Sebagian kajian menilai pembagian

peran antara kedua institusi tersebut sebagai capaian kelembagaan yang relatif mapan dan saling melengkapi. Afriansyah dkk. (2024, hlm. 5), sebaliknya, menunjukkan bahwa kelancaran pembagian peran itu dalam praktiknya lebih banyak bertumpu pada kesepakatan lapangan yang bersifat ad hoc, bukan pada desain hukum yang kokoh (dibahas lebih rinci pada bagian 1). Perbedaan penekanan antara model yang tampak solid secara operasional dan basis informal yang menopangnya inilah yang menjadi salah satu titik tolak artikel ini.

Rumpun kedua berkaitan dengan fragmentasi kelembagaan keamanan laut Indonesia itu sendiri, sebagaimana disinggung di atas melalui kajian Syailendra (2026, hlm. 3). Afriansyah dkk. (2024, hlm. 9), melalui wawancara dengan pemangku kepentingan, justru menemukan optimisme bahwa Bakamla, dengan penguatan regulasi lanjutan, tetap merupakan pilihan kelembagaan yang paling realistis untuk memimpin koordinasi keamanan laut Indonesia ke depan. Kedua kajian ini sama-sama mengonfirmasi adanya fragmentasi, tetapi berbeda dalam menilai seberapa jauh persoalan tersebut menghambat prospek kelembagaan Bakamla.

Rumpun ketiga berkaitan dengan bagaimana aktivisme diplomatik sebuah penjaga pantai semestinya dibaca. Sebagian kajian menempatkan kerja sama internasional penjaga pantai sebagai

kelanjutan alami dari pematangan kapasitas dan kepercayaan diri kelembagaan, sejalan dengan gagasan diplomasi pertahanan maritim yang menekankan aset maritim sebagai instrumen membangun kepercayaan (Hanggarini, 2025, hlm. 59; Perwita & Ramsi, 2025, hlm. 5). Furuya (2022, hlm. 122) menunjukkan hal yang berbeda, yaitu bahwa dalam hubungan asimetris semacam ini, negara penerima bantuan kerap memanfaatkan kerja sama tersebut bukan hanya untuk penguatan kapasitas teknis, tetapi juga untuk memperoleh pengakuan status sebagai aktor keamanan maritim yang kredibel. Motif semacam ini tidak selalu identik dengan pematangan kelembagaan domestik. Perbedaan penekanan ini relevan untuk membaca transformasi peran Bakamla yang dibahas pada bagian 3.

Ketiga rumpun kajian tersebut sejauh ini masih berjalan pada jalurnya masing-masing. Belum ada kajian yang secara eksplisit menghubungkan ketiganya, yaitu menguji apakah fragmentasi kelembagaan yang telah terdokumentasi dengan cukup baik di tingkat domestik turut membentuk, atau bahkan mendorong, aktivisme diplomatik Bakamla di tingkat regional. Kesenjangan itulah yang hendak diisi oleh artikel ini.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, artikel ini merumuskan dua pertanyaan penelitian. Pertama, sejauh mana temuan mengenai fragmentasi kelembagaan

Bakamla merekonstruksi pemahaman atas model sinergi TNI AL-Bakamla yang diuraikan di atas. Kedua, bagaimana transformasi Bakamla dari penerima bantuan kapasitas menjadi aktor diplomatik aktif, sebagaimana tercermin dalam kerja sama dengan Philippine Coast Guard dan Vietnam Coast Guard, dapat dijelaskan dalam kerangka fragmentasi kelembagaan tersebut. Tujuan artikel ini adalah menjawab kedua pertanyaan tersebut sekaligus menawarkan pembacaan yang lebih berlapis atas diplomasi pertahanan maritim Indonesia. Landasan teoretik dan kerangka penelitian yang digunakan untuk menjawab kedua pertanyaan tersebut diuraikan pada bagian berikut. Kontribusi artikel ini dengan begitu bersifat mengisi kesenjangan yang telah diuraikan di atas, bukan mengulang rumusan yang sudah ada.

LANDASAN TEORI

Diplomasi pertahanan, sebagaimana dirumuskan Cottey dan Forster (2004, hlm. 6), pada mulanya dipahami sebagai penggunaan kerja sama dan bantuan militer antarnegara untuk membangun kepercayaan dan mengurangi risiko konflik, bukan sebagai instrumen koersif. Gagasan ini kemudian diperluas ke ranah maritim melalui konsep diplomasi pertahanan maritim (Hanggari, 2025, hlm. 59; Perwita & Ramsi, 2025, hlm. 5), yang menempatkan aset maritim, baik sipil maupun militer, sebagai instrumen

membangun kepercayaan dan mengelola ketegangan di laut tanpa harus menempuh jalur konfrontasi terbuka. Secara lebih rinci, Le Mière (2014, hlm. 7) membedakan diplomasi maritim ke dalam tiga register, yaitu *co-operative*, *persuasive*, dan *coercive maritime diplomacy*, bergantung pada sejauh mana penggunaan aset maritim ditujukan untuk membangun kerja sama, membangun pengakuan status, atau memaksa dan mencegah pihak lain. *White hull diplomacy*, model sinergi TNI AL-Bakamla yang telah diuraikan pada bagian Pendahuluan, berada pada ujung register yang lebih rendah dari spektrum tersebut, yaitu penggunaan aset sipil untuk hadir dan mendeteksi tanpa memancing eskalasi, dan merupakan salah satu manifestasi dari gagasan diplomasi pertahanan maritim di atas.

Untuk membaca transformasi peran Bakamla dari penerima bantuan menjadi aktor diplomatik, artikel ini merujuk pada konsep *coast guard diplomacy* yang dikemukakan Furuya (2022, hlm. 121): penjaga pantai suatu negara dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan luar negeri, baik dalam posisi sebagai pemberi bantuan pembangunan kapasitas, sebagaimana peran historis Japan Coast Guard terhadap negara-negara Indo-Pasifik, maupun dalam posisi sebaliknya, yaitu sebagai pihak yang secara aktif membangun kemitraan diplomatik dengan penjaga pantai negara lain. Kerangka ini menjadi dasar untuk menafsirkan

pergeseran posisi Bakamla dalam hubungannya dengan Philippine Coast Guard dan Vietnam Coast Guard yang dibahas pada bagian 3.

Berbeda dengan kajian sebelumnya yang bertumpu pada neorealisme dan menekankan rasionalitas negara dalam merespons tekanan eksternal di ruang *grey zone* (Waltz, 1979/2010, hlm. 72), artikel ini menggeser lensa analisisnya ke persoalan yang lebih ke dalam, yaitu koherensi kelembagaan di tingkat domestik. Pergeseran ini merujuk pada tradisi *bureaucratic politics* dalam analisis kebijakan luar negeri (Hudson & Day, 2020, hlm. 107), yang menekankan bahwa keputusan dan tindakan suatu negara di kancah internasional tidak selalu mencerminkan kepentingan nasional yang tunggal dan terpadu, melainkan juga hasil dari tarik-menarik kepentingan, sumber daya, dan legitimasi antarlembaga di dalam negeri. Dalam kerangka ini, aktivisme diplomatik sebuah lembaga negara, dalam hal ini Bakamla, dapat dibaca bukan semata sebagai representasi kepentingan nasional yang koheren, melainkan juga sebagai strategi kelembagaan untuk memperkuat posisi tawarnya, baik terhadap lembaga sejenis di dalam negeri maupun terhadap mitra internasional.

Untuk menjelaskan mengapa insentif kelembagaan semacam itu relevan bagi kasus Bakamla, artikel ini menggunakan konsep fragmentasi kelembagaan (*institutional fragmentation*)

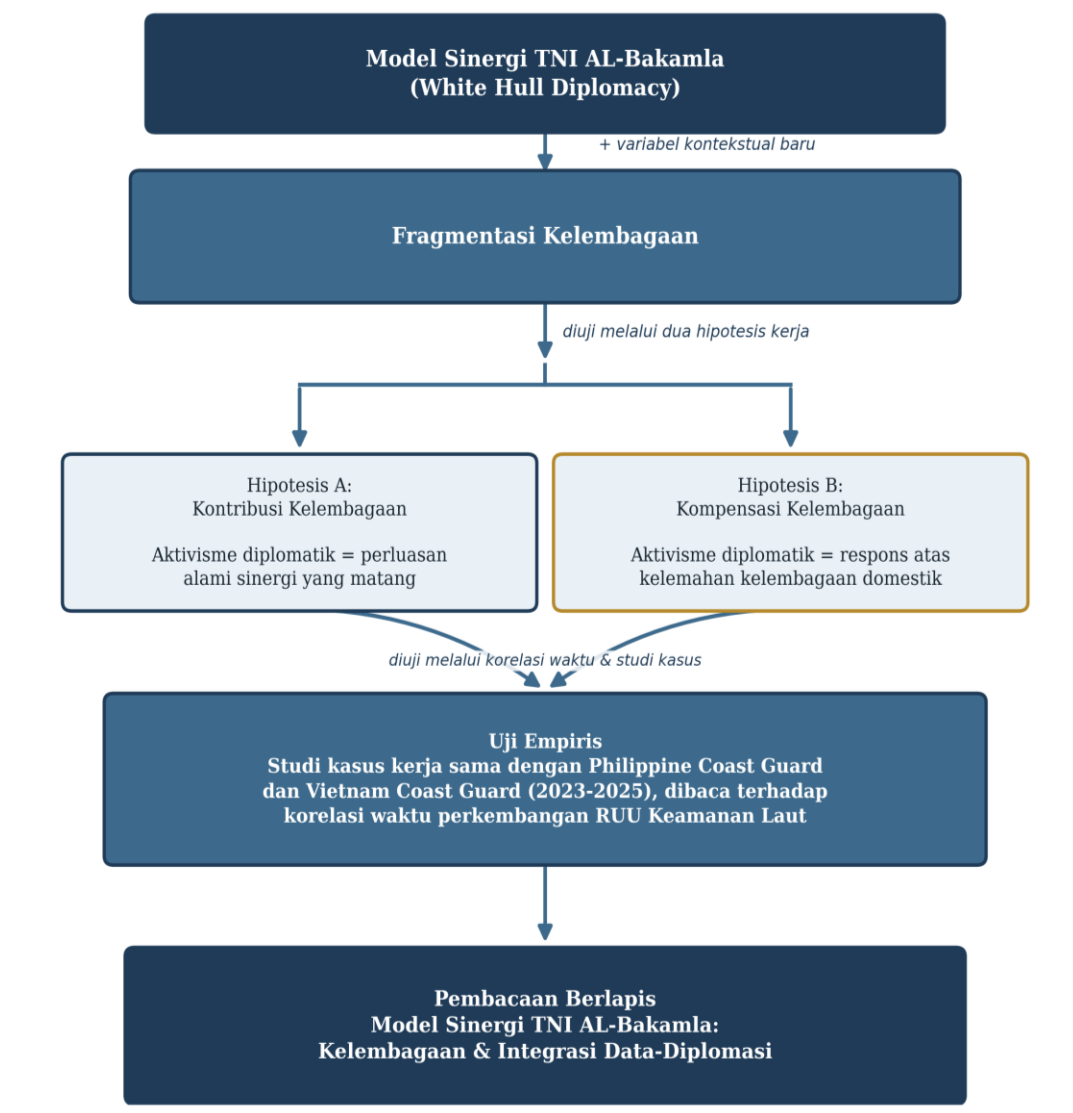
sebagaimana didokumentasikan Syailendra (2026, hlm. 3) dan Afriansyah dkk. (2024, hlm. 3). Fragmentasi kelembagaan, dalam konteks ini, merujuk pada kondisi ketika banyak lembaga negara memiliki kewenangan yang tumpang tindih atas ruang laut yang sama tanpa koordinasi hukum yang mengikat, sehingga tidak ada satu lembaga pun yang memiliki otoritas penuh dan tunggal. Kondisi ini sebagian berakar dari sifat konsep keamanan laut itu sendiri yang *inherently* kontestatif. Bueger (2015, hlm. 160-161) menunjukkan bahwa maritime security adalah konsep tanpa definisi tunggal yang disepakati secara internasional, yang setidaknya mencakup empat kluster makna berbeda, yaitu seapower/keamanan nasional, keselamatan pelayaran, ekonomi biru, dan ketahanan manusia, sehingga membuka ruang bagi berbagai lembaga untuk mengklaim yurisdiksi atas dimensi yang berbeda-beda dari konsep yang sama. Kondisi ini menjadi variabel kontekstual utama yang, dalam kerangka *bureaucratic politics* di atas, diduga turut mendorong perilaku diplomatik Bakamla di tingkat internasional, sebagaimana diuraikan lebih rinci pada bagian 2.

Kerangka Tulisan

Berdasarkan landasan teoretik tersebut, artikel ini menyusun kerangka penelitian sebagai berikut. Titik tolak analisis adalah model sinergi TNI AL-Bakamla dalam *white hull diplomacy* yang

menjelaskan efektivitas operasional di Laut Natuna Utara. Terhadap model tersebut, artikel ini menghadirkan fragmentasi kelembagaan sebagai variabel kontekstual yang belum diperhitungkan, dengan mengajukan dua jalur penjelasan yang saling bersaing mengenai aktivisme diplomatik Bakamla dengan Philippine Coast Guard dan Vietnam Coast Guard, yaitu aktivisme tersebut sebagai perluasan alami dari keberhasilan sinergi kelembagaan, atau sebaliknya, sebagai

kompensasi atas posisi kelembagaan yang belum kunjung diperkuat di dalam negeri. Kedua jalur penjelasan ini diuji melalui analisis korelasi waktu antara perkembangan legislasi RUU Keamanan Laut dan rangkaian kerja sama diplomatik Bakamla, dengan hasil akhir berupa pembacaan ulang atas model sinergi TNI AL-Bakamla, baik pada tingkat kelembagaan maupun pada tingkat integrasi data-penegakan-diplomasi yang mendasarinya.



Gambar 1. Kerangka penelitian

Sumber: dianalisis oleh penulis berdasarkan Le Mière (2014), Syailendra (2026), Afriansyah dkk. (2024), Hanggarini (2025), dan Furuya (2022).

METODE PENELITIAN

Artikel ini disusun dengan pendekatan kualitatif melalui studi dokumen atau studi literatur (*library research*). Data primer yang digunakan mencakup peraturan perundang-undangan terkait keamanan laut di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan dan Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 tentang Bakamla (Indonesia, 2014a, 2014b), siaran pers resmi Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan mengenai progres penyusunan RUU Keamanan Laut (Kemenko Polkam RI, 2025), serta pemberitaan resmi dan semiresmi mengenai kerja sama bilateral Bakamla dengan penjaga pantai negara lain.

Data sekunder diperoleh dari jurnal ilmiah terakreditasi dan artikel kebijakan (*policy paper*) yang membahas kelembagaan keamanan laut Indonesia, khususnya kajian Syailendra (2026, hlm. 3-5) yang menjadi rujukan utama untuk argumen fragmentasi kelembagaan, serta kajian Afriansyah, Imanuel, dan Darmawan (2024, hlm. 7-9) yang secara empiris meneliti persepsi berbagai instansi keamanan laut terhadap peran Bakamla. Untuk memperkuat pemahaman atas konsep *coast guard diplomacy* yang menjadi dasar penafsiran hubungan Bakamla dengan Japan Coast Guard, artikel ini merujuk pada Furuya (2022, hlm.

121-122), sedangkan konsep diplomasi pertahanan maritim secara umum tetap merujuk pada kerangka yang telah dibangun Hanggarini (2025, hlm. 59) dan Perwita dan Ramsi (2025, hlm. 5). Artikel ini tidak mengulang kerangka analisis yang telah digunakan Hanggarini (2025, hlm. 101) dalam studi kasusnya, karena memilih membangun sudut pandang analisis yang berbeda, yaitu ketegangan antara level operasional dan level struktural kelembagaan.

Studi kasus empiris mengenai kerja sama Bakamla dengan Philippine Coast Guard dan Vietnam Coast Guard dihimpun dari pemberitaan resmi Bakamla RI, portal berita pemerintah seperti InfoPublik, serta kantor berita nasional Antara, yang seluruhnya termasuk dalam kategori sumber berita kredibel dan bukan blog maupun sumber tidak terverifikasi. Analisis dilakukan melalui dua tahap. Tahap pertama adalah analisis isi (*content analysis*) terhadap dokumen-dokumen tersebut untuk mengidentifikasi pola perubahan peran Bakamla, dari penerima bantuan kapasitas menjadi mitra yang setara dalam perjanjian kerja sama. Tahap kedua adalah analisis tematik (*thematic analysis*) yang menghubungkan pola tersebut dengan argumen fragmentasi kelembagaan dari Syailendra (2026, hlm. 3), untuk melihat apakah kedua fenomena tersebut berjalan searah, berlawanan arah,

atau justru saling memengaruhi satu sama lain. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan sumber primer regulasi, sumber akademik, dan sumber pemberitaan, guna memastikan bahwa interpretasi yang dihasilkan tidak bergantung pada satu jenis sumber saja.

Artikel ini secara sadar membatasi diri untuk tidak mengulang data maupun temuan spesifik mengenai insiden-insiden di Laut Natuna Utara yang telah banyak dibahas dalam literatur yang ada, kecuali sebagai titik tolak argumentasi. Pembatasan ini dimaksudkan agar kontribusi artikel ini bersifat menambah, bukan mengulang.

Pemilihan studi kasus Philippine Coast Guard dan Vietnam Coast Guard, alih-alih mitra lain seperti Australia atau Jepang, didasarkan pada dua pertimbangan. Pertama, kedua negara tersebut sama-sama menghadapi tekanan langsung dari Tiongkok di Laut China Selatan, sehingga kerja sama Bakamla dengan kedua penjaga pantai ini secara tematik paling relevan untuk dibandingkan dengan konteks *grey zone* di Laut Natuna Utara yang menjadi titik tolak artikel ini. Kedua, kerja sama dengan kedua negara ini berlangsung pada rentang waktu yang berdekatan dengan perkembangan legislasi RUU Keamanan Laut di dalam negeri, sehingga memungkinkan analisis korelasi waktu yang menjadi salah satu

pijakan argumen artikel ini. Sebaliknya, kerja sama Bakamla dengan Japan Coast Guard sengaja tidak dijadikan studi kasus utama, melainkan hanya rujukan latar belakang historis, karena sifatnya yang lebih banyak berorientasi pada bantuan pembangunan kapasitas ketimbang kerja sama yang setara kedudukannya, sebagaimana telah dijelaskan pada bagian pendahuluan.

PEMBAHASAN

1. Model Sinergi TNI AL-Bakamla dalam White Hull Diplomacy: Sebuah Tinjauan Ulang

Argumen inti dari model sinergi tersebut adalah bahwa penggunaan kapal-kapal Bakamla sebagai unsur terdepan di Laut Natuna Utara, dengan TNI AL berada pada posisi siap siaga di belakangnya, memungkinkan Indonesia merespons kehadiran kapal-kapal Tiongkok tanpa harus segera menampilkan unsur militer secara terbuka. Pola ini dijelaskan berhasil menekan risiko eskalasi sekaligus tetap menunjukkan kehadiran negara di wilayah yurisdiksinya, memadukan diplomasi dan penegakan hukum yang saling menopang, konsisten dengan register non-koersif dari diplomasi maritim yang diuraikan pada bagian Landasan Teori (Le Mière, 2014, hlm. 7).

Ditinjau ulang dari sudut pandang kelembagaan, pola tersebut sesungguhnya bertumpu pada satu asumsi yang belum sepenuhnya diuji, yaitu bahwa pembagian peran antara Bakamla dan TNI AL berjalan atas dasar kejelasan hukum mengenai siapa berwenang atas apa. Pada kenyataannya, sebagaimana dicatat Afriansyah dkk. (2024, hlm. 5), pembagian peran semacam itu di lapangan lebih banyak berlangsung melalui kesepakatan ad hoc dan pemahaman informal antarinstansi, bukan melalui kepastian hukum yang mengikat. Konsep "*class captain*" yang mereka kutip, yaitu praktik satu instansi memimpin operasi patroli di suatu kawasan tertentu berdasarkan kesepakatan lisan antarlembaga, menggambarkan bahwa kelancaran sinergi TNI AL-Bakamla di Natuna kemungkinan besar lebih banyak ditopang oleh pragmatisme operasional di lapangan daripada oleh desain kelembagaan yang matang (Afriansyah dkk., 2024, hlm. 5). Model sinergi yang tampak solid dari luar, dengan begitu, bisa saja merupakan hasil adaptasi situasional yang keberlanjutannya tidak sepenuhnya terjamin oleh basis hukum yang ada saat ini.

Hal ini penting untuk ditegaskan karena praktik semacam itu, meskipun efektif dalam jangka pendek, pada dasarnya bersifat personal dan situasional, bergantung pada individu-individu yang

menjabat serta pada kesediaan masing-masing institusi untuk terus bernegosiasi secara informal. Pergantian pimpinan di salah satu institusi, perubahan prioritas anggaran, maupun perubahan konteks geopolitik dapat sewaktu-waktu mengganggu kesepakatan informal tersebut, mengingat tidak ada instrumen hukum yang mewajibkan keberlanjutannya. Karena itu, keberhasilan sinergi TNI AL-Bakamla di Natuna sebaiknya dipahami sebagai capaian yang bersyarat, bukan bukti bahwa persoalan kelembagaan yang mendasarinya sudah selesai.

Perkembangan terbaru turut menambah lapisan kerumitan pada asumsi pemisahan sipil-militer yang menjadi premis *white hull diplomacy*. Revisi Undang-Undang TNI pada 2025 memperluas cakupan operasi militer selain perang dan membuka ruang bagi personel aktif TNI AL untuk bertugas di lembaga sipil, termasuk Bakamla dan KPLP (Syailendra, 2026, hlm. 3). Perkembangan ini tidak serta-merta menyelesaikan persoalan ad hoc yang diuraikan di atas, sebab pengaturan mengenai siapa memimpin patroli di sektor tertentu di lapangan tetap berjalan melalui kesepakatan informal, bukan melalui mekanisme baru yang diatur undang-undang tersebut. Akan tetapi, masuknya personel TNI AL ke dalam struktur Bakamla justru menghadirkan komplikasi baru bagi

premis *white hull diplomacy* itu sendiri. Nilai diplomatik dari kehadiran kapal-kapal Bakamla di Natuna selama ini bertumpu pada persepsi bahwa aktor tersebut adalah aktor sipil, bukan perpanjangan tangan militer. Ketika batas antara unsur sipil dan militer di dalam tubuh Bakamla sendiri semakin kabur, karakter non-eskalatif yang menjadi keunggulan *white hull diplomacy* berpotensi ikut terkikis. Risiko semacam ini luput dari perhatian kajian-kajian terdahulu mengenai konsep tersebut.

2. Fragmentasi Kelembagaan dalam Tata Kelola Keamanan Laut

Syailendra (2026, hlm. 3) memberikan argumen yang lebih tajam mengenai akar persoalan tersebut. Berdasarkan data yang dihimpun Afriansyah dkk. (2024), sedikitnya terdapat tiga belas kementerian dan lembaga di Indonesia yang memiliki kewenangan terkait laut, dan enam di antaranya, yaitu Bakamla, TNI AL, Polairud, KPLP, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, serta PSDKP, memiliki armada patroli sendiri. Kondisi ini menghasilkan apa yang oleh Syailendra (2026, hlm. 3) disebut sebagai pola *multi-agency*, *multi-task*, yaitu banyaknya lembaga yang menjalankan tugas serupa tanpa koordinasi hukum yang mengikat, sehingga menimbulkan pemeriksaan kapal yang berulang dan biaya ekonomi tinggi bagi pelaku usaha pelayaran.

Fragmentasi ini punya akar yang panjang, bisa ditelusuri hingga pembentukan Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla) pada 1972, yaitu lembaga pendahulu Bakamla yang dibentuk melalui keputusan bersama lima kementerian dan lembaga untuk mengoordinasikan keamanan laut, namun pada praktiknya hanya berfungsi sebagai forum koordinasi tanpa kewenangan penegakan hukum yang mengikat (Afriansyah dkk., 2024, hlm. 3). Ketika Bakamla dibentuk pada 2014 untuk menggantikan Bakorkamla, harapannya adalah lembaga baru ini akan memiliki kewenangan yang jauh lebih kuat, termasuk fungsi sinkronisasi patroli antarlembaga dan dukungan teknis operasional (Afriansyah dkk., 2024, hlm. 4; Indonesia, 2014b, Pasal 3). Akan tetapi, desain kelembagaan yang dihasilkan tetap mempertahankan pola lama, yaitu Bakamla diberi mandat luas untuk mengoordinasikan, tetapi tidak diberi kewenangan penuh untuk menegakkan hukum secara mandiri hingga tahap penyidikan. Pola berulang ini menunjukkan bahwa fragmentasi kelembagaan keamanan laut Indonesia bersifat struktural dan sudah berlangsung lebih dari lima dekade. Ini bukan persoalan transisi jangka pendek yang akan otomatis terselesaikan seiring waktu.

Di antara lembaga-lembaga tersebut, Bakamla menempati posisi yang secara struktural paling rentan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014, Bakamla hanya memiliki wewenang untuk menghentikan, memeriksa, menangkap, dan menyerahkan kapal kepada instansi berwenang lain untuk proses hukum lebih lanjut, tanpa memiliki wewenang penyidikan penuh (Indonesia, 2014a, Pasal 61; lihat juga Afriansyah dkk., 2024, hlm. 4). Ketimpangan wewenang ini menjadikan Bakamla bergantung pada itikad baik dan kesediaan kerja sama dari instansi lain, termasuk TNI AL, Kepolisian, dan Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, yang masing-masing memiliki kepentingan dan yurisdiksi sendiri. Bahkan hubungan antara TNI AL dan Bakamla sendiri, yang di atas digambarkan sebagai sinergi yang saling menopang, ternyata juga diwarnai oleh persoalan kepercayaan, khususnya menyangkut superioritas kewenangan patroli di zona ekonomi eksklusif (Afriansyah dkk., 2024, hlm. 6).

Upaya untuk menyelesaikan tumpang tindih ini melalui revisi undang-undang telah berjalan sejak 2022, ketika Dewan Perwakilan Daerah mengusulkan revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 ke dalam Program Legislasi Nasional (Afriansyah dkk., 2024, hlm. 9). Namun,

sebagaimana dikonfirmasi oleh siaran pers resmi Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan pada April 2025, pembahasan mengenai RUU Keamanan Laut pada saat itu masih berada pada tahap penentuan kementerian atau lembaga pemrakarsa, dengan persoalan hiperregulasi dan ketidaksinkronan antarperaturan perundang-undangan diakui sendiri sebagai akar masalah yang harus diselesaikan lebih dahulu (Kemenko Polkam RI, 2025). Pernyataan resmi tersebut, jika dibaca bersama temuan Syailendra (2026, hlm. 5) bahwa RUU ini pada awal 2026 telah bergeser dari daftar prioritas legislasi tahunan menjadi bagian dari Prolegnas jangka menengah 2025-2029, mengonfirmasi bahwa proses legislasi ini berjalan jauh lebih lambat daripada yang diperlukan untuk menopang klaim keberhasilan sinergi kelembagaan di lapangan.

Kerentanan posisi Bakamla ini diperparah oleh perkembangan legislasi di jalur lain. Sementara RUU Keamanan Laut yang menjadi kepentingan utama Bakamla masih tertahan di tahap awal, revisi Undang-Undang Pelayaran (UU Nomor 17 Tahun 2008) melalui UU Nomor 66 Tahun 2024 justru telah lebih dahulu disahkan dan secara implisit memperkuat KPLP, bukan Bakamla, sebagai otoritas *de facto* untuk urusan navigasi dan keselamatan pelayaran di wilayah teritorial (Syailendra,

2026, hlm. 4). Pada saat jalur legislasi yang menguntungkan Bakamla berjalan lambat, jalur legislasi lain yang menguntungkan pesaingnya justru sudah lebih dahulu rampung. Pola ini menegaskan bahwa fragmentasi kelembagaan yang dibahas di atas adalah medan kontestasi yang aktif, bukan kondisi statis yang tinggal menunggu penyelesaian: kelambanan pada satu sisi berbanding terbalik dengan kemajuan pesaing di sisi lain.

Tidak kalah penting, Syailendra (2026, hlm. 5) mencatat bahwa dukungan politik terhadap RUU tersebut tidak merata, dengan Bakamla, KPLP, dan PSDKP sama-sama bersikap hati-hati karena RUU tersebut berpotensi mengurangi kewenangan yang selama ini mereka miliki. Situasi ini menciptakan paradoks bagi Bakamla, sebab di satu sisi lembaga ini paling diuntungkan secara institusional apabila RUU tersebut disahkan dengan kewenangan investigasi penuh, tetapi di sisi lain proses politik untuk mencapai hal itu justru paling banyak menghadapi resistensi dari sesama instansi keamanan laut, bukan semata dari luar. Kondisi inilah yang menjadi konteks penting untuk memahami mengapa Bakamla kemudian tampak semakin aktif mencari legitimasi di arena diplomatik internasional.

Paradoks ini juga tampak dalam hasil wawancara yang dihimpun Afriansyah dkk. (2024, hlm. 7-8) terhadap sejumlah

pemangku kepentingan di sektor keamanan laut. Sebagian narasumber dari instansi seperti KPLP dan PSDKP menilai bahwa perluasan kewenangan Bakamla berpotensi tumpang tindih dengan kewenangan yang selama ini mereka miliki, sementara narasumber dari Bakamla sendiri cenderung menekankan urgensi penguatan kewenangan investigasi sebagai syarat mutlak agar lembaga tersebut dapat benar-benar berfungsi sebagai coast guard yang setara dengan negara lain. Perbedaan persepsi ini menunjukkan bahwa fragmentasi yang dimaksud dalam artikel ini bukan semata persoalan teknis administratif. Ia mencerminkan perbedaan kepentingan kelembagaan yang cukup mendasar, dan sulit diselesaikan hanya melalui koordinasi informal maupun kesepakatan ad hoc di lapangan sebagaimana dibahas pada subbagian 1.

3. *Dari Kerja Sama Teknis ke Peran Diplomatik: Bakamla di Kawasan Indo-Pacific*

Pada dekade sebelumnya, hubungan Bakamla dengan penjaga pantai negara lain, khususnya Japan Coast Guard, lebih banyak berpola sebagai hubungan pemberi dan penerima bantuan pembangunan kapasitas. Furuya (2022, hlm. 122) menjelaskan bahwa Japan Coast Guard secara konsisten menjadikan

pembangunan kapasitas penjaga pantai negara-negara Indo-Pasifik, termasuk Indonesia, sebagai instrumen kebijakan luar negeri Jepang dalam kerangka Free and Open Indo-Pacific (FOIP) dan bantuan pembangunan resmi (ODA). Dalam pola hubungan tersebut, Bakamla umumnya berada pada posisi sebagai pihak yang menerima pelatihan, hibah peralatan, dan transfer pengetahuan, bukan sebagai mitra yang merumuskan agenda kerja sama secara setara (Furuya, 2022, hlm. 122).

Pola tersebut mulai bergeser signifikan sejak 2023, meski penggunaan penjaga pantai sebagai instrumen diplomatik bukan hal baru di kawasan. Filipina, misalnya, telah lebih dahulu memanfaatkan Philippine Coast Guard secara terbuka sebagai alat diplomasi publik dalam menghadapi tekanan Tiongkok di Laut China Selatan pada masa pemerintahan Duterte, termasuk melalui pengerahan kapal-kapal penjaga pantai yang disorot media internasional (Tarriela, 2019). Pengalaman Filipina tersebut menjadi konteks penting untuk memahami mengapa Philippine Coast Guard kemudian tampil sebagai mitra yang cukup terbuka bagi Bakamla dalam membangun kerja sama serupa. Pada 22 November 2023, Kepala Bakamla RI menandatangani *Joint Statement* dengan Philippine Coast Guard di Davao, Filipina, yang mencakup kesepakatan membangun kerja sama

bilateral, pertukaran pandangan mengenai isu-isu regional, serta komitmen bersama mendukung pembentukan ASEAN Coast Guard Forum, forum multilateral yang menempatkan kedua penjaga pantai sebagai pemain kunci keamanan maritim regional dan bukan lagi sekadar penerima bantuan dari kekuatan besar (Rohanda, 2023). Komitmen mendukung ASEAN Coast Guard Forum tersebut patut dicermati secara khusus, sebab forum yang baru terbentuk di Bali pada November 2022 ini tidak mencantumkan syarat kapasitas kelembagaan formal bagi negara anggotanya (Manullang, 2023, hlm. 22-23). Partisipasi Bakamla dalam forum semacam ini pun dapat berlangsung terlepas dari status RUU Keamanan Laut di dalam negeri; forum multilateral tersebut secara tidak langsung menjadi ruang bagi Bakamla untuk tampil setara dengan penjaga pantai negara lain tanpa harus menunggu penyelesaian persoalan domestiknya lebih dahulu.

Kerja sama ini kemudian diperdalam pada Oktober 2024, ketika delegasi senior Philippine Coast Guard mengunjungi Bakamla RI di Jakarta dalam rangka program pengembangan kepemimpinan, sekaligus menyepakati perpanjangan nota kesepahaman dan rencana pelaksanaan Patroli Terkoordinasi pertama di Manado (Rachman, 2024). Menariknya, Kepala Bakamla RI pada kesempatan tersebut

mengakui secara terbuka bahwa Bakamla belum memiliki akademi pendidikan khusus, dan justru menyatakan program pengembangan kepemimpinan milik Philippine Coast Guard sebagai inspirasi bagi pengembangan personel Bakamla ke depan (Rachman, 2024). Pengakuan ini menunjukkan bahwa meskipun Bakamla kini tampil sebagai mitra kerja sama yang setara secara diplomatik, kesenjangan kapasitas institusional dengan mitra-mitranya di kawasan pada praktiknya belum sepenuhnya tertutup.

Pola serupa terlihat pada hubungan dengan Vietnam Coast Guard. Pada 25 Agustus 2025, Kepala Bakamla RI menerima kunjungan kapal Coast Guard Vietnam CSB-8001 di Tanjung Priok dan menyatakan bahwa kedua pihak tengah menjajaki pelaksanaan patroli terkoordinasi di kawasan perbatasan laut, selain kerja sama pelatihan bersama dan pertukaran personel untuk kepentingan pendidikan (Marison, 2025). Dalam pernyataannya, Kepala Bakamla RI secara eksplisit mengaitkan kerja sama teknis tersebut dengan tujuan yang lebih luas, yaitu mempererat hubungan diplomasi antara Indonesia dan Vietnam (Marison, 2025). Pernyataan ini menegaskan bahwa Bakamla, dalam praktiknya, kini tidak hanya menjalankan fungsi penegakan hukum dan keselamatan pelayaran, tetapi juga secara sadar memosisikan dirinya

sebagai instrumen diplomasi negara. Pergeseran peran ini sejalan dengan konsep *coast guard diplomacy* yang dikemukakan Furuya (2022, hlm. 121), hanya saja kini dengan Indonesia sebagai pihak yang menginisiasi, bukan sekadar menerima.

Transformasi dari penerima bantuan menjadi aktor diplomatik ini, jika dilihat sekilas, tampak memperkuat gagasan bahwa Indonesia semakin mahir memanfaatkan aset maritim sipilnya sebagai instrumen *deterrence without escalation* di kawasan yang lebih luas, tidak terbatas pada Laut Natuna Utara semata. Akan tetapi, pembacaan yang lebih kritis diperlukan untuk memahami apa yang sesungguhnya mendorong aktivisme diplomatik tersebut, terutama ketika dikaitkan dengan kondisi fragmentasi kelembagaan yang telah dibahas pada subbagian sebelumnya.

4. Menguji Model Sinergi: Dua Penjelasan yang Bersaing

Titik temu antara temuan pada bagian 2 dan bagian 3 di atas adalah pertanyaan yang menjadi inti kontribusi kritis artikel ini, yaitu apakah aktivisme diplomatik Bakamla merupakan buah dari sinergi kelembagaan yang semakin matang, ataukah justru merupakan bentuk kompensasi atas posisi kelembagaan yang belum kunjung diperkuat di dalam negeri.

Dua penjelasan ini tidak sepenuhnya eksklusif satu sama lain, tetapi keduanya membawa implikasi yang berbeda terhadap keberlanjutan model sinergi TNI AL-Bakamla itu sendiri.

Jika mengikuti penjelasan pertama, aktivisme diplomatik Bakamla dapat dipahami sebagai perluasan alami dari keberhasilan model *white hull diplomacy* di Natuna. Dalam logika ini, pengalaman positif menangani *grey zone* secara mandiri di Natuna memberikan kepercayaan diri kelembagaan bagi Bakamla untuk memperluas peran diplomatiknya ke kawasan lain. Penjelasan ini konsisten dengan optimisme yang ditemukan Afriansyah dkk. (2024, hlm. 9) pada sebagian pemangku kepentingan yang meyakini bahwa Bakamla, dengan penguatan regulasi lanjutan, tetap merupakan pilihan kelembagaan yang paling realistis untuk memimpin koordinasi keamanan laut Indonesia ke depan.

Kedua penjelasan tersebut sebenarnya dapat diuji melalui pertanyaan sederhana, yaitu lembaga mana yang paling diuntungkan secara politik oleh narasi keberhasilan diplomatik Bakamla di forum internasional. Jika penjelasan pertama yang lebih tepat, maka keberhasilan diplomatik tersebut semestinya turut memperkuat posisi tawar seluruh ekosistem keamanan laut Indonesia secara kolektif, termasuk

mempercepat pembahasan RUU Keamanan Laut karena menunjukkan bukti nyata manfaat memiliki satu otoritas coast guard yang diakui mitra internasional. Namun sejauh data yang tersedia dalam artikel ini, tidak ditemukan indikasi bahwa rangkaian kerja sama dengan Philippine Coast Guard maupun Vietnam Coast Guard tersebut turut mempercepat pembahasan RUU di Prolegnas, yang justru pada periode yang sama bergeser ke agenda jangka menengah (Syailendra, 2026, hlm. 5). Ketiadaan korelasi positif ini memperkuat dugaan bahwa manfaat politik dari aktivisme diplomatik tersebut lebih banyak dinikmati Bakamla secara kelembagaan tersendiri, dalam bentuk pengakuan dan legitimasi sebagai mitra sejawat penjaga pantai kawasan, ketimbang menjadi pengungkit bagi penyelesaian persoalan kelembagaan yang lebih besar.

Namun, penjelasan kedua, yang oleh artikel ini dipandang lebih memadai untuk menjelaskan pola waktu (*timing*) dari rangkaian peristiwa yang ada, adalah bahwa aktivisme diplomatik tersebut berlangsung justru pada periode ketika posisi kelembagaan Bakamla di dalam negeri sedang mengalami kebuntuan legislatif yang paling nyata. Pembacaan ini sejalan dengan logika *bureaucratic politics* yang diuraikan Hudson dan Day (2020, hlm. 107) pada bagian Landasan Teori,

yaitu bahwa tindakan sebuah lembaga negara di kancah internasional dapat mencerminkan kepentingan kelembagaannya sendiri untuk memperkuat posisi tawar, bukan semata representasi kepentingan nasional yang tunggal dan terpadu. *Joint Statement* dengan Philippine Coast Guard pada November 2023 dan pembaruannya pada Oktober 2024 berlangsung persis pada rentang waktu ketika usulan revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 belum menunjukkan kemajuan berarti sejak diajukan pada akhir 2022 (Afriansyah dkk., 2024, hlm. 9), sementara peninjauan kerja sama dengan Vietnam Coast Guard pada Agustus 2025 berlangsung tidak lama setelah konfirmasi resmi bahwa RUU Keamanan Laut baru berada pada tahap awal penentuan pemrakarsa pada April 2025 (Kemenko Polkam RI, 2025). Korelasi waktu ini tentu tidak dapat dengan sendirinya membuktikan hubungan sebab akibat, dan artikel ini secara jujur mengakui bahwa data yang tersedia belum memungkinkan penarikan kesimpulan kausal yang pasti mengenai motif internal di balik keputusan diplomatik Bakamla. Akan tetapi, pola waktu tersebut cukup kuat untuk mendukung dugaan bahwa keaktifan diplomatik Bakamla di kancah internasional, secara sadar atau tidak, berfungsi sebagai jalan pintas untuk membangun legitimasi dan pengakuan

sebagai coast guard yang setara dengan negara-negara tetangga, pada saat legitimasi serupa belum sepenuhnya diperoleh melalui jalur legislasi domestik.

Pembacaan ini juga sejalan dengan sifat asimetris hubungan Bakamla-Japan Coast Guard yang telah diuraikan di Pendahuluan (Furuya, 2022, hlm. 122). Dengan logika yang sama, kerja sama Bakamla dengan Philippine Coast Guard dan Vietnam Coast Guard dapat dibaca sebagai upaya memperoleh pengakuan sejawat (*peer recognition*) di antara sesama penjaga pantai kawasan. Pengakuan semacam ini berfungsi sebagai modal simbolik yang secara tidak langsung dapat memperkuat posisi tawar Bakamla dalam perdebatan kelembagaan di dalam negeri, meskipun tidak dapat menggantikan kepastian hukum yang hanya dapat diberikan melalui pengesahan RUU Keamanan Laut.

Terhadap argumen ini, dapat diajukan sanggahan bahwa banyak lembaga penjaga pantai di dunia lazim menjalankan kerja sama internasional meskipun kerangka hukum domestiknya belum matang, sehingga aktivisme Bakamla tidak serta-merta merupakan gejala kompensasi. Akan tetapi, artikel ini berpendapat bahwa yang membedakan kasus Bakamla adalah intensitas dan eksplisitas framing diplomatik yang digunakan oleh pimpinannya, bukan

sekadar keberadaan kerja sama itu sendiri, sebagaimana terlihat dari pernyataan yang secara langsung mengaitkan kerja sama teknis dengan tujuan mempererat hubungan diplomasi antarnegara (Marison, 2025). Framing semacam itu lebih sejalan dengan pembacaan bahwa Bakamla tengah secara aktif mengonstruksi citra dirinya sebagai aktor diplomatik yang setara di kawasan.

Implikasi lain dari pembacaan ini menyangkut posisi mitra-mitra regional Bakamla sendiri. Philippine Coast Guard, yang telah menandatangani nota kesepahaman dan pernyataan bersama dengan Bakamla, serta Vietnam Coast Guard, yang tengah menjajaki kerja sama serupa, pada dasarnya turut menanggung risiko bahwa komitmen kerja sama tersebut dapat berubah signifikan apabila revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 pada akhirnya mengubah struktur kewenangan Bakamla secara mendasar, baik dengan memperkuatnya menjadi *single agency* yang sesungguhnya maupun dengan meleburnya ke dalam entitas baru bersama KPLP sebagaimana pernah diwacanakan pemerintah (Afriansyah dkk., 2024, hlm. 9-10). Ketidakpastian semacam ini merupakan konsekuensi yang jarang dibahas dalam literatur diplomasi pertahanan maritim, yang cenderung memandang perjanjian kerja sama antarlembaga sebagai capaian yang

selesai begitu ditandatangani, tanpa banyak mempertimbangkan risiko keberlanjutannya akibat instabilitas kelembagaan di salah satu pihak.

Implikasi dari pembacaan ini terhadap model sinergi TNI AL-Bakamla adalah bahwa sinergi tersebut perlu dipahami secara berlapis. Pada tingkat operasional dan taktis, sebagaimana ditunjukkan pada pengelolaan insiden di Laut Natuna Utara, sinergi tersebut telah terbukti berfungsi dan artikel ini tidak memiliki alasan untuk mengoreksi kesimpulan tersebut. Namun, pada tingkat struktural dan kelembagaan, sinergi tersebut masih bertumpu pada praktik informal dan kesepakatan ad hoc yang belum ditopang oleh kepastian hukum, sehingga keberlanjutannya tetap rentan terhadap perubahan situasi politik maupun pergantian kepemimpinan di masing-masing institusi. Aktivisme diplomatik internasional Bakamla, alih-alih menjadi bukti bahwa fragmentasi kelembagaan telah teratasi, lebih tepat dipahami sebagai respons adaptif Bakamla terhadap fragmentasi yang masih berlangsung, yaitu dengan mencari sumber legitimasi alternatif di arena eksternal selagi legitimasi domestik masih dalam proses negosiasi panjang di Prolegnas.

5. Model Sinergi yang Diperluas: Integrasi Data, Penegakan Hukum, dan Diplomasi

Model sinergi TNI AL-Bakamla yang diuraikan pada subbagian 1 sesungguhnya mengandaikan integrasi tiga tahap yang berurutan, yaitu data pengawasan, penegakan hukum sipil, dan diplomasi, dalam merespons tekanan di Laut Natuna Utara. Rangkaian data-penegakan-diplomasi tersebut mengandaikan bahwa ketiga tahap itu berjalan dalam satu garis komando yang relatif menyatu, sehingga informasi yang diperoleh di lapangan dapat diteruskan menjadi tindakan penegakan hukum yang tepat, dan pada akhirnya menjadi modal bagi langkah diplomatik yang terukur. Dengan mempertimbangkan fragmentasi kelembagaan yang dibahas pada subbagian 2, asumsi mengenai satu garis komando yang menyatu tersebut perlu dicermati kembali, sebab dalam praktiknya, data pengawasan dan hasil penegakan hukum di laut tersebar di berbagai instansi yang berbeda, mulai dari Bakamla, TNI AL, hingga PSDKP, tanpa sistem informasi keamanan dan keselamatan yang benar-benar terintegrasi di antara mereka (Afriansyah dkk., 2024, hlm. 6).

Konsekuensinya, tahap diplomasi yang disebut sebagai puncak dari rangkaian tersebut sesungguhnya lebih banyak dijalankan oleh Bakamla secara relatif mandiri, tanpa selalu didukung oleh basis data dan hasil penegakan hukum yang terkonsolidasi dari seluruh instansi

terkait. Langkah diplomatik Bakamla, termasuk penandatanganan nota kesepahaman dengan Philippine Coast Guard dan peninjauan kerja sama dengan Vietnam Coast Guard, karena itu lebih tepat dipahami sebagai inisiatif kelembagaan Bakamla sendiri untuk memperluas perannya, bukan sebagai hasil akhir dari rangkaian data-penegakan-diplomasi yang terintegrasi secara nasional sebagaimana diandaikan oleh model sinergi TNI AL-Bakamla itu sendiri. Koreksi ini tidak meniadakan nilai model sinergi tersebut untuk menjelaskan pola tindakan di tingkat taktis di Natuna, tetapi menegaskan bahwa model itu perlu dilengkapi dengan pemahaman bahwa tahap diplomasi, dalam praktik Bakamla belakangan ini, cenderung berjalan lebih cepat dan lebih otonom dibandingkan konsolidasi kelembagaan di tahap data dan penegakan hukum yang menjadi prasyaratnya. Kesenjangan antara kecepatan diplomasi dan kelambatan konsolidasi hukum domestik inilah yang, menurut artikel ini, menjadi inti kerentanan dari model sinergi TNI AL-Bakamla ketika diperluas dari konteks Natuna ke konteks kerja sama coast guard regional yang lebih luas.

PENUTUP

Artikel ini menunjukkan bahwa model sinergi TNI AL-Bakamla, yang efektif

dalam mengelola *grey zone* di Laut Natuna Utara, perlu dibaca secara lebih berlapis ketika dihadapkan pada temuan mengenai fragmentasi kelembagaan yang diungkap Syailendra (2026, hlm. 3). Pada tingkat operasional, sinergi tersebut memang terbukti berfungsi, dan artikel ini tidak menemukan alasan untuk membantahnya. Namun pada tingkat struktural, sinergi tersebut bertumpu pada praktik informal yang belum ditopang kepastian hukum, sebagaimana tecermin dari status Bakamla yang secara kewenangan tetap paling lemah di antara lembaga keamanan laut lain, serta status RUU Keamanan Laut yang hingga awal 2026 masih berada di Prolegnas jangka menengah dan hanya didukung penuh oleh TNI AL. Pembacaan berlapis ini konsisten dengan logika *bureaucratic politics* yang menjadi pijakan analisis artikel ini (Hudson & Day, 2020, hlm. 107): kelancaran sinergi antarlembaga di permukaan tidak serta-merta mencerminkan kepentingan kelembagaan yang tunggal dan terpadu, melainkan hasil negosiasi informal yang keberlanjutannya masih bergantung pada kepastian hukum yang belum tuntas.

Studi kasus mengenai transformasi Bakamla dari penerima bantuan pembangunan kapasitas Japan Coast Guard menjadi aktor diplomatik yang aktif menjalin kerja sama dengan Philippine Coast Guard dan Vietnam Coast Guard

sepanjang 2023 hingga 2025, dibaca melalui kerangka *coast guard diplomacy* Furuya (2022, hlm. 121), menunjukkan bahwa aktivisme internasional tersebut berlangsung bersamaan dengan periode kebuntuan legislatif di dalam negeri (dengan catatan metodologis sebagaimana diuraikan pada bagian keterbatasan). Dari dua jalur penjelasan yang diajukan pada kerangka penelitian, yaitu aktivisme tersebut sebagai kontribusi kelembagaan atau sebagai kompensasi kelembagaan, artikel ini berargumen bahwa pola waktu tersebut cukup kuat untuk mendukung jalur kedua: diplomasi coast guard Indonesia turut berfungsi sebagai strategi membangun legitimasi eksternal di tengah legitimasi domestik yang belum kunjung mapan.

Artikel ini juga menawarkan koreksi kecil namun penting terhadap pemahaman atas model sinergi TNI AL-Bakamla, yaitu bahwa rangkaian data-penegakan-diplomasi yang terlihat menyatu di Natuna belum tentu mencerminkan integrasi kelembagaan yang sama kuatnya ketika diplomasi Bakamla diperluas ke kerja sama coast guard regional. Diplomasi tersebut, dalam banyak kasus yang dibahas di sini, tampak berjalan lebih cepat dan lebih mandiri dibandingkan konsolidasi data dan penegakan hukum yang semestinya menjadi fondasinya.

Temuan ini membawa implikasi kebijakan yang cukup jelas. Penyelesaian RUU Keamanan Laut, termasuk kejelasan mengenai lembaga pemrakarsa dan kewenangan investigasi Bakamla, perlu dipandang sebagai prasyarat bagi keberlanjutan diplomasi pertahanan maritim Indonesia, bukan sekadar agenda administratif yang dapat ditunda. Tanpa penyelesaian tersebut, kerja sama diplomatik yang telah dibangun Bakamla dengan mitra-mitra regionalnya, terutama Filipina dan Vietnam, berisiko menjadi capaian yang rapuh: selama RUU belum disahkan, desain akhir kelembagaan penjaga pantai Indonesia bisa berbeda signifikan dari Bakamla yang selama ini menjadi mitra kerja sama, baik karena penguatan kewenangan maupun peleburan dengan lembaga lain seperti KPLP. Kondisi ini menegaskan bahwa keberhasilan diplomasi coast guard di kawasan tidak dapat dilepaskan dari agenda reformasi kelembagaan di dalam negeri, dan bahwa kedua agenda tersebut semestinya berjalan beriringan, bukan berjalan pada kecepatan yang timpang seperti yang tergambar dari studi kasus dalam artikel ini.

Artikel ini memiliki keterbatasan yang perlu diakui secara terbuka. Pertama, analisis mengenai hubungan antara kebuntuan legislatif dan aktivisme diplomatik Bakamla bersifat korelatif

berdasarkan kesesuaian waktu peristiwa, bukan hasil wawancara langsung dengan pengambil kebijakan di Bakamla yang dapat mengonfirmasi motif internal di balik keputusan tersebut. Keterbatasan ini bahkan lebih mendasar dari sekadar persoalan korelasi versus kausalitas, sebab sepanjang seluruh periode yang diamati dalam artikel ini, RUU Keamanan Laut tidak pernah mengalami periode kemajuan berarti untuk dijadikan pembanding. Tanpa adanya periode kontras semacam itu, sulit untuk memastikan apakah aktivisme diplomatik Bakamla akan tetap berlangsung dengan intensitas yang sama seandainya proses legislasi domestik berjalan lebih lancar, sehingga korelasi waktu yang diajukan dalam artikel ini bersifat sugestif dan patut dibaca sebagai dugaan yang masuk akal, bukan sebagai bukti yang final. Kedua, studi kasus yang digunakan terbatas pada kerja sama dengan Philippine Coast Guard dan Vietnam Coast Guard, sehingga generalisasi terhadap pola kerja sama Bakamla dengan mitra lain, misalnya Australia atau India, memerlukan kajian tersendiri. Ketiga, artikel ini menggunakan tipologi *co-operative*, *persuasive*, dan *coercive maritime diplomacy* dari Le Mièrè (2014) untuk memosisikan *white hull diplomacy* secara konseptual sebagai register non-koersif, bukan sebagai kerangka analisis utama yang diterapkan

secara sistematis di seluruh pembahasan. Artikel ini juga tidak menggunakan kerangka SWOT maupun menerapkan spektrum tersebut secara sistematis sebagaimana dilakukan dalam studi kasus diplomasi pertahanan maritim Indonesia-Australia (Hanggarini, 2025, hlm. 101), sehingga perbandingan langsung antara temuan artikel ini dengan studi kasus tersebut tidak dapat dilakukan secara sistematis, meskipun kedua sudut pandang tersebut pada dasarnya saling melengkapi. Keempat, artikel ini mengidentifikasi kaburnya batas sipil-militer dalam tubuh Bakamla pascarevisi Undang-Undang TNI 2025 sebagai potensi ancaman baru terhadap premis non-eskalatif *white hull diplomacy* (lihat bagian 1), namun implikasi penuhnya terhadap dua jalur penjelasan yang diuji pada bagian 4 belum dieksplorasi secara mendalam dalam artikel ini dan layak menjadi agenda penelitian tersendiri. Penelitian selanjutnya disarankan untuk menelusuri lebih jauh melalui wawancara langsung dengan pejabat Bakamla dan Kemenko Polkam, guna menguji secara lebih langsung apakah dugaan mengenai fungsi kompensatif diplomasi coast guard Indonesia yang diajukan artikel ini dapat dikonfirmasi dari perspektif pengambil kebijakan itu sendiri, sekaligus untuk memantau apakah pengesahan RUU Keamanan Laut pada akhirnya akan mengubah pola diplomasi coast guard yang

telah terbentuk sepanjang 2023 hingga 2025 ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Afriansyah, A., Imanuel, C., & Darmawan, A. R. (2024). Nurturing hero or villain: BAKAMLA as the Indonesian coast guard. *Politics and Governance*, 12, Article 7806. <https://doi.org/10.17645/pag.7806>
- Bueger, C. (2015). What is maritime security? *Marine Policy*, 53, 159-164. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.005>
- Cottey, A., & Forster, A. (2004). *Reshaping defence diplomacy: New roles for military cooperation and assistance* (Adelphi Paper 365). International Institute for Strategic Studies.
- Furuya, K. (2022). Japan's coast guard diplomacy in the Indo-Pacific. In J. P. Panda (Ed.), *India-Japan-ASEAN triangularity: Emergence of a possible Indo-Pacific axis?* (pp. 120-134). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003216766-9>
- Hanggarini, P. (2025). *Diplomasi pertahanan maritim dalam hubungan internasional*. Penerbit Arta Media Nusantara.
- Hudson, V. M., & Day, B. S. (2020). *Foreign policy analysis: Classic and contemporary theory* (3rd ed.). Rowman & Littlefield.

- Indonesia. (2014a). *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan*.
- Indonesia. (2014b). *Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut*.
- Kemenko Polkam RI. (2025, 15 April). *Kemenko Polkam dan Kemenko Kumham Imipas bahas progress penyusunan RUU Keamanan Laut* (Siaran Pers No. 49/SP/HM.01.02/POLKAM/04/2025). Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan. <https://polkam.go.id/kemenko-polkam-dan-kemenko-kumham-imipas-bahas-progress-penyusunan-ruu-keamanan-laut/>
- Kementerian Pertahanan RI. (2015). *Buku Putih Pertahanan Indonesia*. Kementerian Pertahanan Republik Indonesia.
- Le Mièrre, C. (2014). *Maritime diplomacy in the 21st century: Drivers and challenges*. Routledge.
- Manullang, A. J. (2023). Mendorong upaya peningkatan keamanan maritim ASEAN: Kepemimpinan Indonesia dalam ASEAN Coast Guard Forum. *Jurnal Hubungan Luar Negeri*, 8(2), 18-30.
- Marison, W. (2025, 25 Agustus). Bakamla RI jalin kerja sama patroli laut dengan Coast Guard Vietnam. *Antara News*. <https://www.antaraneews.com/berita/5062057/bakamla-ri-jalin-kerja-sama-patroli-laut-dengan-coast-guard-vietnam>
- Perwita, A. A. B., & Ramsi, O. (2025). Pendahuluan. Dalam A. A. B. Perwita, O. Ramsi, M. D. Sejati, & K. E. Andriyanto (Eds.), *Diplomasi pertahanan: Aktor, proses, dan isu* (hlm. 1-11). Indonesia Emas Group.
- Rachman, F. A. (2024, 23 Oktober). Bakamla RI dan Philippine Coast Guard tingkatkan kerja sama dengan patroli terkoordinasi di Manado. *InfoPublik*. <https://infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/879964/bakamla-ri-dan-philippine-coast-guard-tingkatkan-kerja-sama-dengan-patroli-terkoordinasi-di-manado>
- Rohanda, A. (2023, 22 November). Bakamla RI tanda tangani joint statement dengan Philippine Coast Guard. *Ekspos.co.id*.
- Syailendra, E. A. (2026, 25 Februari). *Establishing maritime authority: Law, politics, and Indonesia's coastguard* (IDSS Paper No. 27). S. Rajaratnam School of International Studies.
- Tarriela, J. T. (2019, 23 Desember). Duterte's coast guard diplomacy. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/12/duterte-coast-guard-diplomacy/>
- Waltz, K. N. (2010). *Theory of international politics*. Waveland Press. (Original work published 1979)