

Dinamika *Multi Level Governance* UPT P2TK dalam Penanganan TPPO terhadap PMI Asal Tuban di Kamboja 2026

Rio Achmad Ivaldo Firdyanto¹, Zudan Rosyidi²

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik,
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya^{1,2}

*Email: 10040223092@uinsa.ac.id, zudanrosyidi@uinsa.ac.id

Diterima: 27-09-2026 | Disetujui: 02-10-2026 | Diterbitkan: 04-10-2026

ABSTRACT

This study examines the multi-level governance dynamics of the Technical Implementation Unit for Migrant Worker Services and Protection (UPT P2TK) in handling human trafficking cases involving Indonesian migrant workers, specifically focusing on a case study of workers from Tuban in Cambodia. The issue arises from high labor mobility that lacks a commensurate integrated protection system, thereby increasing vulnerability to exploitation. The study employs a multi-level governance approach to analyze relationships among government actors and a human security perspective to assess the protection afforded to individuals. A qualitative case study method was used, involving interviews and document analysis. The findings indicate that the Technical Implementation Unit plays a crucial role as a local actor in data collection and initial facilitation; however, it faces limitations regarding authority over transnational cases and relies heavily on coordination with the central government and overseas representative offices. Consequently, the handling process is sluggish and fails to fully meet the victims' needs. The study concludes that migrant worker protection remains ineffective due to weak coordination and fragmented governance; therefore, strengthening policy integration and clarifying authority are essential to ensure a more responsive protection system.

Keywords: Human Trafficking (TPPO), Indonesian Migrant Workers (PMI), UPT P2TK, Multi-Level Governance, Human Security

ABSTRAK

Penelitian ini membahas dinamika multi level governance Unit Pelaksana Teknis Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja dalam menangani kasus perdagangan orang terhadap pekerja migran Indonesia dengan studi kasus pekerja migran asal Tuban di Kamboja. Permasalahan ini muncul akibat tingginya mobilitas tenaga kerja yang tidak diimbangi dengan sistem perlindungan yang terintegrasi sehingga meningkatkan kerentanan terhadap eksploitasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan multi level governance untuk melihat hubungan antar aktor pemerintahan serta perspektif human security untuk menilai perlindungan terhadap individu. Metode yang digunakan adalah kualitatif dengan studi kasus melalui wawancara dan analisis dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Unit Pelaksana Teknis memiliki peran penting sebagai aktor lokal dalam pendataan dan fasilitasi awal, namun terbatas dalam kewenangan penanganan kasus lintas negara dan bergantung pada koordinasi dengan pemerintah pusat dan perwakilan luar negeri. Hal ini menyebabkan proses penanganan menjadi kurang cepat dan belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan korban. Penelitian ini menyimpulkan bahwa perlindungan pekerja migran masih belum efektif akibat lemahnya koordinasi dan fragmentasi tata kelola, sehingga diperlukan penguatan integrasi kebijakan dan kejelasan kewenangan agar perlindungan lebih responsif.

Kata kunci: TPPO, PMI, UPT P2TK, Multi Level Governance, Human Security

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Firdyanto, R. A. I. ., & Rosyidi, Z. . (2026). Dinamika Multi Level Governance UPT P2TK dalam Penanganan TPPO terhadap PMI Asal Tuban di Kamboja 2026. Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora, 2(4), 4228-4245. <https://doi.org/10.63822/w2nmj761>

PENDAHULUAN

Perdagangan manusia merupakan tindakan perekrutan, pengiriman, pemindahan, penampungan, atau penerimaan seseorang melalui ancaman, kekerasan, pemaksaan, penculikan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan, maupun pemanfaatan kondisi rentan untuk tujuan eksploitasi. Praktik tersebut juga dapat dilakukan melalui pemberian imbalan atau keuntungan tertentu guna memperoleh persetujuan dari pihak yang memiliki kendali atas korban. Bentuk eksploitasi dalam trafficking setidaknya mencakup eksploitasi seksual, kerja paksa, perbudakan, hingga pengambilan organ tubuh. (Daniah & Apriani, 2018)

Fenomena ini tidak hanya mengancam hak asasi manusia, tetapi juga menantang penegakan hukum dan kolaborasi internasional. Tindak kejahatan ini seringkali menargetkan Pekerja Migran Indonesia (PMI) karena banyaknya warga negara Indonesia yang berusia produktif melakukan pekerjaan di luar negeri untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Terjadi peningkatan bentuk kejahatan transnasional yang signifikan, terutama di wilayah Asia Tenggara. Dalam beberapa tahun terakhir, Kamboja muncul sebagai salah satu negara tujuan utama bagi praktik perdagangan orang yang melibatkan PMI, terutama melalui modus pekerjaan ilegal berbasis digital seperti penipuan daring (online scam) dan industri judi online.

Perkembangan teknologi informasi turut memperluas pola operasi jaringan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), di mana perekrutan korban tidak lagi terbatas pada jalur konvensional, melainkan melalui media sosial dan platform digital yang sulit terdeteksi oleh aparat penegak hukum. Data menunjukkan bahwa pada tahun 2023, lebih dari seribu warga negara Indonesia berhasil dipulangkan dari Kamboja setelah menjadi korban eksploitasi dalam jaringan TPPO berbasis siber, yang mencerminkan skala dan kompleksitas masalah ini. (Sugiyono & Runturambi, 2024) Selain itu, TPPO memengaruhi aspek hukum serta aspek sosial, ekonomi, dan kemanusiaan. Oleh karena itu, TPPO adalah masalah multifaceted yang membutuhkan pendekatan lintas sektor dan lintas negara untuk menanganinya.

Jumlah migrasi non-prosedural yang terus terjadi hingga saat ini merupakan faktor utama yang memperburuk kerentanan PMI terhadap TPPO. PMI yang berangkat tanpa undang-undang resmi cenderung tidak memiliki perlindungan hukum yang memadai, yang membuatnya lebih mudah dieksploitasi oleh jaringan kriminal. Studi menunjukkan bahwa beberapa penyebab utama peningkatan kerentanan tersebut termasuk kemiskinan, keterbatasan lapangan kerja, tingkat pendidikan yang rendah, dan kurangnya pengetahuan tentang prosedur migrasi yang aman. (Anam et al., 2023) Hal ini disebabkan oleh lemahnya pengawasan terhadap Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (P3MI) dan keterlibatan oknum dalam jaringan sindikat penempatan ilegal. (Mahmud et al., n.d.) Selain itu, janji pekerjaan dengan gaji tinggi di luar negeri seringkali digunakan sebagai alat manipulasi oleh pelaku TPPO untuk menarik calon korban, yang pada akhirnya justru berujung pada eksploitasi kerja paksa, kekerasan, bahkan penyekapan. (Pangestu & Riyanta, 2025) Kondisi ini menunjukkan bahwa permasalahan TPPO tidak dapat dilepaskan dari faktor struktural yang lebih luas, seperti ketimpangan ekonomi dan lemahnya sistem perlindungan migrasi. Dengan demikian, TPPO terhadap PMI tidak hanya dapat dipahami sebagai kejahatan individu, tetapi juga sebagai konsekuensi dari kegagalan sistem dalam menyediakan jalur migrasi yang aman dan terlindungi.

Pada penelitian milik Putri, menjelaskan bahwa penelitian terhadap peran instansi pemerintah seperti Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI) dalam memberikan perlindungan terhadap PMI non-prosedural yang menjadi korban dari TPPO. (Putri, 2026) Penelitian ini lebih berfokus

untuk menganalisis dinamika multi level governance yang melingkupi peran UPT P2TK, dengan melihat bagaimana relasi antar aktor di berbagai level pemerintahan mempengaruhi efektivitas penanganan TPPO terhadap PMI.

Indonesia memiliki kerangka regulasi yang cukup komprehensif melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, yang menegaskan tanggung jawab pemerintah dalam memberikan perlindungan sebelum, selama, dan setelah bekerja di luar negeri. Namun, dalam implementasinya masih terdapat tantangan dalam koordinasi antar lembaga, khususnya pada penanganan kasus TPPO terhadap PMI non-prosedural yang melibatkan banyak aktor di berbagai level pemerintahan. Dalam sistem perlindungan PMI, UPT P2TK berada pada level daerah dan berfungsi sebagai aktor awal dalam menerima laporan serta melakukan koordinasi penanganan kasus. Akan tetapi, proses penanganan TPPO terhadap PMI di luar negeri tidak hanya melibatkan pemerintah daerah, melainkan juga pemerintah pusat, kementerian terkait, hingga perwakilan diplomatik Indonesia di luar negeri seperti KBRI dan KJRI. Kondisi tersebut menunjukkan adanya dinamika multi level governance dalam penanganan TPPO, di mana pembagian kewenangan dan mekanisme koordinasi antar level pemerintahan seringkali mempengaruhi efektivitas respons terhadap korban. Pada kasus PMI asal Tuban di Kamboja, korban sempat menghubungi KBRI namun belum mendapatkan respons, sehingga laporan kemudian diteruskan kepada pemerintah daerah untuk ditindaklanjuti. (*Laporan TPPO Kamboja*, n.d.) Situasi ini memperlihatkan bahwa fragmentasi tata kelola dan panjangnya mekanisme koordinasi antar aktor dapat menyebabkan penanganan kasus berjalan lambat dan belum sepenuhnya responsif terhadap kebutuhan korban.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika multi level governance dengan menempatkan UPT P2TK sebagai aktor lokal yang berinteraksi dalam sistem perlindungan PMI yang melibatkan berbagai level pemerintahan. Penelitian ini berfokus pada bagaimana pembagian kewenangan, koordinasi antar lembaga, serta relasi antar level pemerintahan mempengaruhi proses penanganan kasus TPPO yang bersifat lintas negara. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan perspektif human security untuk melihat dampak dari dinamika tata kelola tersebut terhadap perlindungan individu korban PMI. Pendekatan ini relevan karena TPPO tidak hanya berkaitan dengan persoalan keamanan negara, tetapi juga menyangkut keselamatan, kesejahteraan, dan perlindungan hak asasi korban sebagai individu. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk memberikan pemahaman mengenai dinamika sistem perlindungan PMI dalam menghadapi kasus TPPO yang semakin kompleks dan transnasional, sekaligus mendorong terciptanya mekanisme koordinasi yang lebih responsif dan terintegrasi.

TINJAUAN PUSTAKA

Fenomena TPPO terhadap PMI telah menjadi perhatian luas dalam kajian migrasi internasional, khususnya di kawasan Asia Tenggara yang memiliki karakteristik mobilitas tenaga kerja tinggi namun perlindungan yang belum merata. Sejumlah studi menunjukkan bahwa praktik TPPO tidak dapat dilepaskan dari faktor struktural seperti ketimpangan ekonomi, keterbatasan akses pekerjaan domestik, serta kompleksitas jalur migrasi legal yang mendorong individu memilih jalur tidak resmi. Penelitian dari *Pangestu dan Riyanta* menegaskan bahwa kemiskinan, rendahnya pendidikan, serta minimnya informasi mengenai migrasi aman menjadi faktor utama yang meningkatkan kerentanan PMI terhadap eksploitasi, khususnya di Kamboja. (*Pangestu & Riyanta*, 2025) Temuan ini juga diperkuat oleh studi *Lelliott dan Miller*

yang menunjukkan bahwa tingginya biaya dan kompleksitas migrasi legal di Asia Tenggara mendorong munculnya pasar penyelundupan migran yang berujung pada praktik perdagangan orang. (Petcharamesree & Capaldi, 2023) Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa literatur sebelumnya cenderung menempatkan TPPO sebagai hasil interaksi antara faktor ekonomi, kelemahan sistem migrasi, dan dinamika kejahatan transnasional.

Selain itu, banyak penelitian tentang penanganan terhadap TPPO menunjukkan bahwa tantangan utama tidak hanya terletak pada aspek hukum, tetapi juga pada lemahnya koordinasi antar lembaga serta ketidaksinkronan kebijakan lintas negara. Studi yang dilakukan oleh *Rofii* menjelaskan bahwa ada perbedaan regulasi dan kurangnya harmonisasi kebijakan di tingkat regional ASEAN menyebabkan penanganan TPPO menjadi tidak efektif, terutama dalam konteks penegakan hukum lintas batas yang membutuhkan kerja sama intensif antar negara. (Rofii, n.d.) Hal ini menunjukkan bahwa persoalan TPPO tidak dapat diselesaikan hanya melalui pendekatan nasional, melainkan membutuhkan kerja sama lintas level yang kompleks.

Di sisi lain, pendekatan keamanan tradisional yang berfokus pada negara seringkali tidak mampu menjawab kebutuhan korban secara langsung. Hal ini karena korban TPPO menghadapi ancaman yang bersifat non-militer dan berdimensi personal mulai dari kekerasan fisik, eksploitasi ekonomi, hingga ketiadaan akses perlindungan yang tidak dapat dijelaskan hanya dari perspektif negara sebagai aktor utama. Oleh karena itu, pendekatan human security menjadi relevan karena menempatkan individu sebagai pusat analisis, dengan menekankan pentingnya perlindungan dari ancaman langsung terhadap keselamatan, kesejahteraan, dan hak asasi manusia.

Studi yang dilakukan oleh *Hastira* menunjukkan bahwa TPPO di Asia Tenggara merupakan ancaman serius terhadap human security, karena melibatkan eksploitasi sistemik yang diperkuat oleh kebijakan yang terfragmentasi dan kurang responsif terhadap kebutuhan korban. (Hastira, 2025)

Studi terhadap UPT P2TK juga dilakukan oleh *Silvia Jihan Rosyidah* yang mengkaji penerapan konsep *agile governance* dalam pelayanan penempatan dan perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) di UPT P2TK Disnakertrans Jawa Timur. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi serta menganalisis transformasi pelayanan yang dilakukan oleh UPT P2TK dalam meningkatkan kualitas layanan publik bagi PMI. (Silvia Jihan Rosyidah & Diana Hertati, 2025) Penelitian ini lebih berfokus untuk menganalisis dinamika sistem tata kelola UPT P2TK dalam menangani TPPO.

Sebagian besar penelitian masih berfokus pada level nasional dan internasional, sementara kajian mengenai peran aktor di tingkat lokal, seperti UPT P2TK masih relatif terbatas. Padahal, aktor lokal memiliki posisi strategis sebagai garda terdepan dalam menerima laporan dan menangani kasus secara langsung. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut dengan mengkaji bagaimana dinamika multi level governance membentuk pola koordinasi dan kapasitas aktor daerah seperti UPT P2TK dalam sistem perlindungan PMI yang bersifat lintas level.

KERANGKA TEORI

Penelitian ini menggunakan kerangka teori utama, yaitu Multi Level Governance (MLG) dan Human Security sebagai teori tambahan, yang tidak hanya dipahami sebagai konsep teoretis, tetapi sebagai alat analisis untuk menjelaskan keterbatasan sistem perlindungan PMI.

A. Multi Level Governance

Konsep Multi Level Governance dikembangkan oleh Gary Marks dan Liesbet Hooghe. Konsep ini menekankan bahwa proses pengambilan kebijakan dalam isu-isu kontemporer tidak lagi terpusat pada satu level pemerintahan, melainkan melibatkan interaksi antara berbagai aktor di tingkat lokal, nasional, dan internasional yang saling berinteraksi dalam suatu sistem yang kompleks.(Hooghe & Marks, 2010)

Hooghe dan Marks membedakan dua tipe MLG. Tipe I ditandai dengan pembagian kewenangan yang jelas, hierarkis, dan tidak tumpang tindih antar level pemerintahan. Sementara Tipe II bersifat lebih fleksibel, task-specific, dan melibatkan banyak aktor yang beroperasi secara simultan tanpa hierarki yang rigid.(Hooghe & Marks, 2010)

Lebih lanjut, Hooghe dan Marks menjelaskan bahwa perbedaan antara Tipe I dan Tipe II tidak cukup hanya dilihat dari strukturnya saja, tetapi perlu dipahami lebih dalam melalui tiga hal, yaitu seberapa luas cakupannya (*scope*), apa saja yang bisa dijadikan penanda (*indikator*), dan dimensi apa yang perlu dianalisis ketika menerapkan MLG sebagai alat baca.

Dari sisi cakupan, Tipe I bekerja dalam logika *general purpose*, artinya satu level pemerintahan bertanggung jawab atas semua urusan dalam satu wilayah, seperti pemerintah daerah yang mengurus seluruh persoalan di kabupaten/kota. Berbeda dengan itu, Tipe II bersifat *task specific*, yaitu unit tata kelola dibentuk khusus untuk menangani satu isu tertentu saja, contohnya gugus tugas penanganan TPPO yang anggotanya berasal dari berbagai kementerian dan lembaga. Dalam penelitian ini, sistem perlindungan PMI secara normatif dirancang mengikuti logika Tipe I melalui hierarki yang diatur UU No. 18 Tahun 2017, namun dalam praktik nyata di lapangan justru lebih menyerupai Tipe II karena penanganan kasusnya melibatkan banyak aktor sekaligus tanpa satu komando yang jelas.

Untuk mengenali apakah suatu sistem tata kelola masuk Tipe I atau Tipe II, Hooghe dan Marks memberikan beberapa indikator yang bisa diamati. Tipe I bisa dikenali dari pembagian kewenangan yang jelas antar level, jumlah level yang terbatas dan stabil, serta alur koordinasi yang berjalan dari atas ke bawah secara vertikal. Sementara Tipe II tampak dari banyaknya unit yang bersifat *ad hoc* atau dibentuk untuk keperluan tertentu, keanggotaan yang lintas level, tidak adanya hierarki yang kaku, serta koordinasi yang berjalan ke segala arah antara aktor yang berbeda-beda.

Terakhir, dalam menggunakan MLG sebagai kerangka analisis, Hooghe dan Marks mengarahkan perhatian pada tiga dimensi utama. Pertama adalah dimensi yurisdiksi, yaitu sejauh mana batas-batas kewenangan antar aktor sudah terdefinisi dengan jelas. Kedua adalah dimensi koordinasi, yaitu bagaimana aktor-aktor di berbagai level saling berinteraksi, apakah melalui prosedur formal atau lebih bersifat informal dan adaptif. Ketiga adalah dimensi kapasitas, yaitu apakah setiap aktor memiliki sumber daya dan kemampuan yang cukup untuk menjalankan fungsinya. Ketiga dimensi inilah yang akan menjadi lensa analisis dalam penelitian ini untuk membaca bagaimana UPT P2TK bekerja di dalam sistem penanganan TPPO.

Dalam konteks penanganan TPPO terhadap PMI, sistem perlindungan Indonesia secara normatif dirancang mengikuti logika Tipe I melalui UU No. 18 Tahun 2017 yang membagi kewenangan secara berjenjang. Namun dalam praktiknya, penanganan kasus lintas negara justru menunjukkan karakteristik Tipe II, dengan banyak aktor terlibat secara bersamaan tanpa integrasi yang solid sehingga menghasilkan dinamika koordinasi yang kompleks dan seringkali tidak efisien.

Untuk menangani kasus TPPO, UPT P2TK yang bertindak sebagai aktor lokal harus berkoordinasi

dengan lembaga pemerintah lain di tingkat daerah seperti BP3MI, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) Provinsi Jawa Timur, Kepolisian Daerah (Polda) Jawa Timur, Gubernur Jawa Timur, dan masih banyak lainnya. (Kepala Biro Hukum Adi Satono, S.H., M.H., 2025) Kemudian laporan tersebut akan diteruskan pada Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) Republik Indonesia dan Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan (Kemenipas) Republik Indonesia, sebagai aktor di tingkat nasional. Laporan akan ditangani oleh KBRI dan Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) sebagai aktor yang bertindak di tingkat internasional.

Dalam sistem yang melibatkan banyak aktor lintas level seperti ini, MLG mengenal dua fenomena kritis. Pertama, jurisdictional overlap; kondisi di mana kewenangan antar institusi saling bertumpang tindih sehingga tidak ada satu pun aktor yang bertanggung jawab penuh. Kedua, authority migration; pergeseran otoritas pengambilan keputusan dari satu level ke level lain yang tidak selalu berjalan mulus, terutama ketika kasus bersifat lintas negara. Kedua fenomena ini relevan untuk menjelaskan mengapa UPT P2TK, meskipun berada di garis terdepan penerimaan laporan, tidak dapat bertindak secara mandiri dan harus menunggu respons dari aktor di level yang lebih tinggi. (Hooghe & Marks, 2010)

Dalam situasi ini, UPT P2TK sebagai aktor lokal di tingkat daerah tidak dapat dipahami secara mandiri, melainkan sebagai bagian dari struktur tata kelola yang lebih luas, di mana pembagian kewenangan dan koordinasi antar aktor menjadi faktor kunci dalam menentukan efektivitas kebijakan. (Bache et al., 2016) Fragmentasi dalam sistem ini seringkali menyebabkan tumpang tindih kebijakan, keterlambatan respons, serta tidak optimalnya implementasi perlindungan. Dengan demikian, MLG digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis bagaimana struktur tata kelola tersebut membentuk dinamika koordinasi dan kapasitas peran UPT P2TK dalam menangani kasus TPPO.

B. Human Security

Selain MLG, penelitian ini juga menggunakan konsep Human Security sebagai perspektif pendamping untuk melihat dampak dari dinamika struktural tersebut terhadap individu korban TPPO. Konsep ini muncul sebagai respons atas keterbatasan pendekatan keamanan tradisional yang selama ini hanya berfokus pada keamanan negara (*state centric security*), sementara ancaman nyata yang dihadapi individu justru sering diabaikan. UNDP pertama kali merumuskan konsep ini secara sistematis dalam *Human Development Report* 1994, dengan gagasan pokok bahwa keamanan sejati bukan tentang keamanan wilayah negara, melainkan tentang keamanan manusia itu sendiri yang bebas dari rasa takut (*freedom from fear*) dan bebas dari kekurangan (*freedom from want*). (Kusuma, 2022) Sejak saat itu, konsep Human Security berkembang menjadi salah satu pendekatan penting dalam kajian hubungan internasional, khususnya untuk menganalisis isu-isu yang berdimensi kemanusiaan seperti migrasi paksa, konflik, dan perdagangan orang.

UNDP mengidentifikasi tujuh dimensi keamanan manusia: ekonomi, pangan, kesehatan, lingkungan, personal, komunitas, dan politik. Namun dalam perkembangannya, tidak semua dimensi harus digunakan sekaligus, tetapi pemilihan dimensi perlu disesuaikan dengan konteks kasus yang diteliti. Dalam penelitian ini, tiga dimensi yang paling relevan dengan kondisi korban PMI dipilih untuk menjadi fokus analisis. (Tadjbakhsh & Chenoy, 2007)

Dimensi pertama adalah personal security, yang menyangkut perlindungan individu dari ancaman kekerasan fisik maupun psikologis. Dimensi ini menjadi inti dari Human Security karena tanpa keselamatan

fisik, dimensi-dimensi lainnya tidak akan bisa terpenuhi.(Paris, 2001) Indikator yang digunakan untuk mengukur dimensi ini mencakup; ada tidaknya kekerasan yang dialami korban selama dalam penguasaan pelaku TPPO, seberapa cepat perlindungan fisik bisa diberikan oleh negara, serta apakah korban mengalami pembatasan kebebasan bergerak seperti penangkapan atau ancaman.

Dimensi kedua adalah economic security, yang berkaitan dengan jaminan bahwa seseorang memiliki pendapatan yang layak dan tidak berada dalam situasi eksploitasi ekonomi. Ketidakamanan ekonomi bukan hanya soal kemiskinan, tetapi juga soal kondisi di mana seseorang kehilangan kendali atas pendapatannya akibat paksaan atau manipulasi.(Tadjbakhsh & Chenoy, 2007) Dalam konteks TPPO, indikator dimensi ini mencakup: apakah korban mengalami perampasan upah atau tidak dibayar sama sekali, apakah terdapat jeratan utang yang digunakan sebagai alat kontrol, serta apakah korban mengalami pemerasan selama proses penyelamatan maupun kepulangan.

Dimensi ketiga adalah institutional security, yang mengacu pada kemampuan dan responsivitas lembaga negara dalam memberikan perlindungan kepada warganya. Negara memiliki kewajiban untuk hadir secara aktif melindungi individu, bukan hanya secara normatif melalui regulasi tetapi juga secara operasional di lapangan.(Kaldor et al., 2007) Indikator dimensi ini mencakup: seberapa cepat institusi merespons laporan kasus, apakah mekanisme pengaduan yang tersedia mudah diakses oleh korban, dan sejauh mana lembaga negara mampu menjangkau korban yang berada di luar negeri.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus untuk memahami secara mendalam dinamika multi level governance yang melingkupi peran UPT P2TK dalam penanganan TPPO terhadap PMI di Kamboja, pada studi kasus PMI asal Tuban. Pendekatan ini dipilih karena mampu menggali fenomena sosial secara kontekstual dan menekankan pada pemahaman makna di balik tindakan serta proses yang terjadi dalam suatu kasus.(Creswell, n.d.) Sementara itu, metode studi kasus digunakan untuk mengeksplorasi secara rinci dinamika penanganan kasus yang melibatkan aktor-aktor tertentu dalam konteks yang spesifik, sehingga memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi pola, keterbatasan, serta hubungan antar variabel yang tidak dapat dijelaskan melalui pendekatan kuantitatif.(Yin, 2018) Dengan begitu, penelitian ini tidak hanya berfokus pada hasil akhir, tetapi juga pada proses dan interaksi antar aktor dalam sistem perlindungan PMI. Dalam penelitian ini, unit analisis yang digunakan adalah peran kelembagaan UPT P2TK dalam menangani kasus TPPO terhadap PMI. Sedangkan tingkat analisisnya adalah institusional, yaitu institusi pemerintah daerah yang berinteraksi dengan aktor di berbagai tingkat pemerintahan.

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini juga dilakukan dengan dua cara utama, yaitu wawancara dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur agar peneliti memiliki fleksibilitas dalam menggali informasi secara lebih mendalam sesuai dengan konteks yang berkembang selama proses penelitian. Sementara itu, teknik dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan berbagai dokumen pendukung seperti laporan kasus, regulasi terkait, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian. Lanjut ke proses ke analisis, penelitian ini menggunakan teknik analisis deskriptif-analitis, yaitu dengan cara mengorganisasi data yang diperoleh, mengelompokkan informasi berdasarkan tema tertentu, serta menginterpretasikan data tersebut untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

Analisis dilakukan secara bertahap dengan mengaitkan temuan empiris dengan kerangka teori yang digunakan, yaitu multi level governance dan human security, sehingga menghasilkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai dampak fragmentasi sistem tata kelola dari peran UPT P2TK dalam penanganan TPPO terhadap PMI.

Sumber data untuk penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder agar saling melengkapi. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan Suprayitno selaku petugas operasional Seksi Perlindungan dan Evaluasi (Perlewa) di UPT P2TK, yang dipilih secara purposif karena memiliki keterlibatan langsung dan pengetahuan mendalam dalam penanganan kasus PMI bermasalah, termasuk kasus TPPO yang melibatkan PMI asal Tuban di Kamboja. Pemilihan satu narasumber kunci dalam penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam studi kasus institusional, kedalaman informasi dari aktor yang paling relevan lebih diutamakan daripada jumlah narasumber, terutama ketika akses terhadap informasi operasional bersifat terbatas pada unit tertentu dalam organisasi. Wawancara dilakukan secara mendalam untuk memperoleh informasi terkait mekanisme penanganan kasus, bentuk koordinasi yang dilakukan, serta kendala yang dihadapi dalam praktik di lapangan. Untuk memperkuat validitas data primer, dilakukan triangulasi dengan data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber seperti artikel jurnal, laporan resmi, dokumen kebijakan, serta regulasi yang relevan dengan isu TPPO dan perlindungan PMI. Penggunaan triangulasi ini bertujuan untuk memverifikasi konsistensi temuan lapangan dengan konteks yang lebih luas, sehingga hasil penelitian menjadi lebih komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. (Djamba & Neuman, 2002)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembagian Kewenangan UPT P2TK dalam Sistem Perlindungan PMI

Indonesia telah memiliki kerangka normatif untuk melindungi Pekerja Migran Indonesia yang secara formal telah diatur pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab dalam memberikan perlindungan secara menyeluruh, mulai dari sebelum keberangkatan, selama bekerja di luar negeri, hingga setelah kepulangan. Selain itu, undang-undang ini secara tegas mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, di mana pemerintah daerah memiliki peran dalam memberikan layanan perlindungan awal, termasuk pendataan, sosialisasi, serta penanganan kasus PMI bermasalah. Dalam hal ini, UPT P2TK memiliki peran sebagai representasi pemerintah daerah yang berada di garis depan dalam menangani persoalan PMI. Meskipun secara normatif pembagian peran telah diatur secara jelas, implementasi di lapangan justru menunjukkan adanya keterbatasan yang mengindikasikan kesenjangan antara regulasi dan praktik.

Untuk memahami posisi UPT P2TK secara lebih konkret, berikut adalah pembagian peran dan kewenangan masing-masing instansi yang terlibat dalam penanganan TPPO terhadap PMI berdasarkan regulasi yang berlaku:

Tabel 1. Pembagian Kewenangan Instansi dalam Penanganan TPPO

Instansi	Level	Dasar Hukum/Fungsi	Kewenangan dalam Penanganan TPPO	Batasan Kewenangan
UPT P2TK	Lokal/Daerah	UU No. 18/2017, Perda Jawa Timur	Menerima laporan kasus PMI bermasalah, verifikasi awal, pendataan korban, fasilitasi koordinasi ke level lebih tinggi	Tidak memiliki kewenangan langsung di luar negeri, tidak dapat bertindak mandiri dalam kasus lintas negara
BP3MI	Daerah/Regional	UU No. 18/2017; Perpres No. 90/2019	Memberikan layanan perlindungan PMI non-prosedural, koordinasi pemulangan, rehabilitasi sosial awal	Kewenangan terbatas pada wilayah kerja regional, tidak memiliki perwakilan di luar negeri
Disnakertrans Provinsi Jawa Timur	Provinsi	UU No. 18/2017; Perda Jawa Timur	Pengawasan penempatan PMI; koordinasi lintas kabupaten/kota; penanganan PMI bermasalah di level provinsi	Tidak memiliki kewenangan hukum atas pelaku di luar negeri
Polda Jawa Timur	Provinsi	UU No. 21/2007 tentang PTPPO; KUHAP	Penyidikan pidana TPPO; penangkapan dan penuntutan jaringan sindikat di dalam negeri; koordinasi dengan Bareskrim	Yurisdiksi terbatas pada wilayah hukum Indonesia; tidak dapat mengeksekusi di luar negeri tanpa perjanjian ekstradisi
Gugus Tugas TPPO Provinsi Jawa Timur	Provinsi	SK Gubernur Jawa Timur No. 100.3/2713/013.1/2025	Koordinasi lintas instansi dalam pencegahan dan penanganan TPPO, sinkronisasi program antar lembaga di Jawa Timur	Bersifat koordinatif, tidak memiliki kewenangan eksekusi mandiri
Kemenlu RI	Nasional	UU No. 37/1999, UU No. 18/2017	Koordinasi perlindungan WNI di luar negeri, komunikasi diplomatik dengan negara tujuan, koordinasi KBRI/KJRI	Bergantung pada hubungan diplomatik bilateral, proses bersifat formal dan membutuhkan waktu
Kemenipas RI	Nasional	UU No. 6/2011 tentang Keimigrasian	Pengawasan keimigrasian, pemrosesan dokumen kepulangan PMI, penanganan PMI	Tidak memiliki kewenangan penegakan hukum di luar negeri

			overstay dan tidak berdokumen	
KBRI/KJRI	Internasional	UU No. 37/1999, Konvensi Wina 1963	Perlindungan langsung WNI di luar negeri, negosiasi dengan otoritas setempat, koordinasi pemulangan, <i>sheltering</i> korban	Kewenangan terbatas pada perlindungan konsuler, tidak memiliki kewenangan penegakan hukum di negara penerima

Tabel di atas memperlihatkan bahwa meskipun setiap instansi memiliki fungsi yang spesifik, tidak ada satu pun aktor yang memiliki kewenangan penuh dan mandiri dalam menangani kasus TPPO lintas negara, sehingga koordinasi antar level menjadi prasyarat mutlak yang sekaligus menjadi titik lemah dalam sistem ini.

Dalam perspektif MLG, sistem tata kelola yang melibatkan berbagai aktor lintas level lokal, nasional, hingga internasional cenderung menghadapi tantangan dalam koordinasi dan pembagian kewenangan. (Geels, 2011) Hal ini menjadi relevan dalam memberikan perlindungan pada korban TPPO, dimana pihak UPT P2TK sebagai aktor di tingkat lokal tidak memiliki kewenangan langsung dalam menangani kasus yang terjadi di luar negeri, sehingga harus bergantung pada koordinasi dengan pemerintah pusat dan perwakilan diplomatik. Posisi ini menunjukkan bahwa UPT P2TK tidak terdiri dari dirinya sendiri, tetapi juga merupakan bagian dari jaringan tata kelola yang lebih luas. Kondisi ini menghasilkan ketergantungan yang tinggi terhadap aktor di tingkat atas, yang pada akhirnya dapat menyebabkan lebih banyak waktu yang dihabiskan untuk menangani sebuah kasus.

Lemahnya koordinasi antar lembaga dalam sistem perlindungan pekerja migran di kawasan Asia Tenggara seringkali menyebabkan tidak optimalnya implementasi kebijakan, terutama dalam konteks koordinasi lintas lembaga dan lintas negara. (Destriyanti & Wardani, n.d.) Dalam kerangka MLG, penanganan TPPO membutuhkan keterlibatan berbagai aktor dalam suatu mekanisme multi-level yang kompleks, sehingga tanpa koordinasi yang efektif, upaya perlindungan akan cenderung terhambat.

Hasil wawancara juga memperkuat temuan tersebut dengan pihak UPT P2TK memperkuat temuan tersebut, dimana penanganan kasus TPPO tidak dapat dilakukan secara mandiri oleh UPT P2TK, melainkan harus melalui koordinasi dengan berbagai lembaga dan instansi dalam suatu gugus tugas. (Suprayitno, personal communication, April 2026) Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara normatif terdapat pembagian peran, dalam praktiknya tidak terdapat kewenangan langsung yang memungkinkan UPT untuk bertindak secara cepat dan mandiri dalam menangani kasus. Selain itu, keterbatasan kewenangan ini juga berkaitan dengan fungsi UPT P2TK, yang lebih berfungsi sebagai penghubung antara pemerintah daerah, pemerintah provinsi, dan pusat, sebelum mencapai tingkat global. UPT P2TK berfungsi sebagai bagian dari jaringan koordinasi yang panjang, bukan sebagai pengambil keputusan. Kondisi ini dalam kerangka MLG menunjukkan distribusi kekuasaan yang tidak merata antar level pemerintahan, di mana aktor di level lokal memiliki tanggung jawab operasional tetapi tidak memiliki otoritas yang memadai. Akibatnya, penanganan kasus sangat bergantung pada respons dan koordinasi dari pihak lain di tingkat lebih tinggi.

Dengan begitu, kerangka normatif yang mengatur perlindungan PMI di Indonesia memang telah

menyediakan dasar hukum yang kuat, namun dalam perspektif Multi Level Governance, struktur tersebut justru mengandung potensi fragmentasi yang mempengaruhi efektivitas implementasi di lapangan. UPT P2TK sebagai aktor di tingkat daerah berada dalam posisi yang strategis namun terbatas, dimana perannya sangat bergantung pada koordinasi dengan aktor lain dalam sistem yang kompleks.

Dinamika Kasus TPPO dalam Perspektif Human Security

Dinamika kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang terhadap Pekerja Migran Indonesia di Kamboja tidak terlepas dari pola migrasi non-prosedural yang masih banyak terjadi di Indonesia. Banyaknya kasus TPPO termasuk pada PMI asal Tuban memperlihatkan bahwa proses migrasi tidak melalui mekanisme resmi yang telah ditetapkan negara, melainkan melalui jalur informal yang difasilitasi oleh agen atau perantara tidak resmi. Pola ini umumnya diawali dengan penawaran pekerjaan dengan upah tinggi dan persyaratan yang mudah, yang kemudian menarik kelompok rentan secara ekonomi. (Mahmud et al., n.d.) Selain itu, proses birokrasi yang kompleks pada instansi pemerintahan di awal pengurusan pendaftaran mendorong banyaknya Calon Pekerja Migran Indonesia menggunakan calo atau perseorangan agar bisa bekerja di luar negeri. (Effendi & Triarda, 2024) Hal inilah yang menempatkan PMI pada posisi yang sangat rentan terhadap eksploitasi karena tidak adanya perlindungan hukum sejak awal keberangkatan. Migrasi yang tidak teratur secara signifikan dapat meningkatkan risiko eksploitasi, termasuk perdagangan orang, karena migran berada di luar sistem perlindungan negara. (International Organization for Migration, 2021) Meningkatnya jumlah pekerja migran ilegal berpotensi (Surwandono & Nugroho, 2023) memperbesar berbagai permasalahan yang dapat dialami oleh para pekerja migran tersebut.

Jalur migrasi dalam kasus TPPO umumnya melibatkan negara transit sebelum mencapai tujuan akhir, seperti melalui Thailand sebelum masuk ke Kamboja. Pola ini menunjukkan adanya jaringan terorganisir yang memanfaatkan celah pengawasan lintas negara di kawasan Asia Tenggara. Dalam banyak kasus, korban kemudian ditempatkan dalam kondisi kerja eksploitatif seperti industri penipuan daring, yang dalam beberapa tahun terakhir menjadi modus dominan di Kamboja. (Surwandono & Nugroho, 2023) Eksploitasi tersebut seringkali disertai dengan kekerasan fisik dan tekanan psikologis, seperti yang terjadi pada korban asal Tuban yang mengalami banyak luka di tubuhnya dan pemerasan uang oleh pelaku TPPO. (Laporan TPPO Kamboja, n.d.) Hal ini menunjukkan bahwa TPPO bukan hanya persoalan mobilitas ilegal, tetapi juga bentuk pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia.

Dalam perspektif human security, dinamika kasus ini dianalisis secara sistematis melalui tiga dimensi yang telah diidentifikasi dalam kerangka teori, yaitu personal security, economic security, dan institutional security.

Pertama, dimensi personal security. Dimensi ini menyangkut perlindungan individu dari ancaman kekerasan fisik maupun psikologis, dan menjadi inti dari Human Security karena tanpa keselamatan fisik, dimensi-dimensi lainnya tidak akan terpenuhi. (Paris, 2001) Mengacu pada indikator yang telah dibangun, terdapat tiga hal yang perlu dilihat: ada tidaknya kekerasan yang dialami korban, seberapa cepat perlindungan fisik diberikan negara, dan apakah korban mengalami pembatasan kebebasan bergerak. Pada kasus PMI asal Tuban, ketiga indikator tersebut menunjukkan kondisi yang memprihatinkan. Korban mengalami kekerasan fisik berupa pemukulan dengan benda tumpul dan tajam hingga luka memenuhi tubuhnya, disertai penyekapan yang mencegahnya melarikan diri untuk melapor. (Laporan TPPO Kamboja, n.d.) Sementara itu, perlindungan fisik dari negara tidak datang dengan cepat karena UPT P2TK sebagai

aktor lokal tidak memiliki kewenangan langsung untuk menjangkau korban di luar negeri.(Suprayitno, personal communication, April 2026) Kondisi ini memperlihatkan bahwa ancaman terhadap personal security korban berlangsung dalam waktu yang cukup lama sebelum negara mampu hadir secara nyata.

Kedua, dimensi economic security. Dimensi ini berkaitan dengan jaminan bahwa seseorang tidak berada dalam situasi eksploitasi ekonomi, dengan indikator yang mencakup perampasan upah, jeratan utang sebagai alat kontrol, dan pemerasan selama proses penyelamatan maupun kepulangan.(Tadjbakhsh & Chenoy, 2007) Dalam kasus ini, tekanan ekonomi menjadi faktor utama yang mendorong korban untuk bermigrasi melalui jalur tidak resmi sejak awal.(Mahmud et al., n.d.) Korban berangkat dengan harapan memperoleh pendapatan yang layak di luar negeri, namun justru mengalami pemerasan habis-habisan oleh pelaku TPPO dengan dalih biaya keselamatan.(*Laporan TPPO Kamboja*, n.d.) Situasi ini menunjukkan bahwa eksploitasi ekonomi tidak hanya terjadi dalam bentuk tidak dibayarnya upah, tetapi juga melalui mekanisme pemerasan yang terstruktur dan memanfaatkan kondisi rentan korban. Negara, yang dalam perspektif human security seharusnya hadir untuk menghubungkan keamanan dengan kesejahteraan manusia secara langsung, belum mampu mencegah maupun memulihkan kerugian ekonomi yang dialami korban secara efektif.(Andersen-Rodgers & Crawford, 2022)

Ketiga, dimensi institutional security. Dimensi ini mengacu pada kemampuan dan responsivitas lembaga negara dalam memberikan perlindungan, dengan indikator yang mencakup kecepatan respons institusi, kemudahan akses mekanisme pengaduan, dan kemampuan negara menjangkau korban di luar negeri.(Paris, 2001) Dari ketiga indikator ini, yang paling menonjol dalam kasus PMI asal Tuban adalah lemahnya jangkauan negara ke luar negeri. Korban sempat menghubungi KBRI namun tidak mendapatkan respons yang segera, sehingga laporan kemudian diteruskan ke pemerintah daerah untuk ditindaklanjuti. Di sisi lain, data lapangan menunjukkan bahwa UPT P2TK tidak memiliki kewenangan langsung untuk menangani korban di luar negeri dan hanya berfungsi sebagai penghubung antar lembaga. Akibatnya, mekanisme pengaduan yang seharusnya mudah diakses justru terhambat oleh panjangnya alur koordinasi dan fragmentasi kewenangan antar institusi.(Suprayitno, personal communication, April 2026) Kondisi ini menegaskan bahwa kelemahan pada dimensi institutional security bukan semata persoalan kapasitas individu petugas, melainkan merupakan konsekuensi struktural dari desain sistem tata kelola yang belum terintegrasi.

Dengan menganalisis ketiga dimensi tersebut secara sistematis, terlihat bahwa kasus TPPO terhadap PMI asal Tuban di Kamboja tidak hanya mencerminkan kejahatan transnasional, tetapi juga menunjukkan kegagalan sistem dalam menjamin human security secara menyeluruh. Kegagalan pada masing-masing dimensi saling berkaitan yang membuat kerentanan ekonomi mendorong migrasi non-prosedural, migrasi non-prosedural menempatkan individu di luar perlindungan negara, dan ketidakmampuan institusi merespons dengan cepat memperparah ancaman terhadap keselamatan fisik korban.(Hastira, 2025) Pola keterkaitan ini menunjukkan bahwa perbaikan sistem perlindungan PMI tidak cukup dilakukan secara parsial pada satu dimensi saja, melainkan harus menyentuh ketiganya secara bersamaan.

Posisi dan Peran UPT P2TK dalam Jaringan Koordinasi Multi Level

Peran UPT P2TK dalam menangani kasus TPPO terhadap Pekerja Migran Indonesia pada dasarnya sudah berjalan sesuai dengan fungsi yang diatur dalam sistem perlindungan migran, terutama sebagai pintu

awal dalam menerima laporan, melakukan verifikasi, dan menghubungkan kasus ke tingkat yang lebih tinggi. Dalam pelaksanaannya, UPT P2TK tidak bekerja sendiri, melainkan berada dalam jaringan koordinasi yang melibatkan pemerintah provinsi, kementerian terkait, hingga perwakilan Indonesia di luar negeri. Posisi ini menunjukkan bahwa UPT P2TK lebih berperan sebagai penghubung daripada pelaksana utama dalam penanganan kasus. Hal ini sejalan dengan penjelasan dalam kajian tata kelola publik yang melihat bahwa dalam sistem pemerintahan yang kompleks, aktor di level lokal seringkali menjalankan fungsi koordinatif tanpa memiliki kewenangan penuh untuk mengambil keputusan strategis. (Peters & Pierre, 2016) Hal ini juga diperkuat oleh data lapangan yang menunjukkan, penanganan TPPO tidak dapat dilakukan secara mandiri oleh UPT P2TK dan harus melalui mekanisme gugus tugas lintas lembaga, sehingga memperlihatkan bahwa efektivitas peran UPT P2TK sangat bergantung pada respons aktor lain. (Kepala Biro Hukum Adi Satono, S.H., M.H., 2025)

Di sisi lain, keterbatasan kewenangan ini semakin terlihat ketika kasus yang dihadapi bersifat lintas negara, seperti TPPO di Kamboja. UPT P2TK tidak dapat menghubungi korban secara langsung di luar negeri, sehingga seluruh proses penanganan bergantung pada jalur koordinasi yang cukup panjang. Kondisi ini seringkali menyebabkan kasus menjadi lama, terutama ketika banyak institusi memiliki prosedur yang berbeda. Selain itu, kendala lain yang terjadi adalah keterbatasan sumber daya, khususnya anggaran dan fasilitas pendukung. Dalam situasi tertentu, ketika jumlah korban melebihi kapasitas yang tersedia, penanganan harus dialihkan atau dibantu oleh instansi lain sebagai bentuk penyesuaian terhadap keterbatasan tersebut. (Suprayitno, personal communication, April 2026) Kondisi seperti ini seringkali dikaitkan dengan keterbatasan kapasitas institusional di tingkat lokal yang mempengaruhi kualitas implementasi kebijakan. (Hill & Hupe, 2014) Sehingga, persoalan yang dihadapi UPT P2TK bukan sekadar masalah teknis, tetapi juga berkaitan dengan desain sistem yang belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan di lapangan.

Jika dilihat melalui sudut pandang perlindungan individu, keterbatasan tersebut membawa dampak langsung terhadap korban TPPO yang membutuhkan penanganan cepat dan tepat. Proses yang bergantung pada koordinasi panjang antar lembaga dan instansi pemerintah membuat respons terhadap kasus menjadi tidak selalu secepat yang dibutuhkan, sementara korban berada dalam situasi yang rentan secara fisik dan psikologis. Dalam kajian hubungan internasional, perlindungan pada individu terhadap ancaman non-tradisional seperti perdagangan orang menuntut respons yang tidak hanya terkoordinasi, tetapi juga responsif terhadap kebutuhan korban. (Andersen-Rodgers & Crawford, 2022)

Fragmentasi Tata Kelola sebagai Konsekuensi Dinamika Multi Level Governance

Keterbatasan peran yang dialami UPT P2TK dalam penanganan kasus TPPO tidak terlepas dari kondisi tata kelola yang terfragmentasi, baik di tingkat nasional maupun regional. Fragmentasi ini terlihat dari adanya pembagian kewenangan yang tersebar di berbagai institusi tanpa adanya integrasi yang kuat, sehingga menghasilkan tumpang tindih fungsi dan celah dalam perlindungan. Pada kajian mengenai pekerja migran di kawasan ASEAN dijelaskan bahwa terdapat perbedaan rezim kebijakan dan tidak adanya struktur hierarki yang jelas antar aktor menyebabkan munculnya kesenjangan perlindungan bagi pekerja migran. (Pratama & Virgianita, 2025) Sehingga, situasi ini menunjukkan bahwa meskipun berbagai kebijakan telah dibentuk, implementasinya sering berjalan sendiri-sendiri tanpa koordinasi yang solid. Hal ini membuat UPT P2TK mengalami kondisi yang membuat peran yang dijalankan menjadi terbatas karena

harus mengikuti alur koordinasi yang panjang dan tidak selalu sinkron antar lembaga, sehingga respons terhadap kasus menjadi tidak optimal.

Pada implementasinya, fragmentasi tata kelola juga tercermin dari lemahnya koordinasi antar institusi yang terlibat dalam penanganan kasus. Kebijakan publik di Indonesia seringkali menunjukkan bahwa koordinasi antar lembaga tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga dipengaruhi oleh perbedaan kepentingan, relasi kekuasaan, dan mekanisme kerja yang tidak selalu sejalan. (Cahyono, n.d.) Kondisi ini menjelaskan mengapa dalam praktik penanganan TPPO sendiri seringkali mengalami hambatan dan membutuhkan waktu yang lama, karena setiap aktor memiliki prosedur dan prioritas masing-masing. Temuan wawancara dalam penelitian ini juga memperlihatkan bahwa UPT P2TK harus menyesuaikan diri dengan mekanisme lintas lembaga yang kompleks dan tidak selalu efisien, sehingga perannya lebih banyak bersifat reaktif daripada proaktif. (Suprayitno, personal communication, April 2026) Selain itu, pergeseran tata kelola menuju model jejaring yang melibatkan banyak aktor juga menuntut kapasitas koordinasi yang tinggi, sementara tidak semua institusi memiliki sumber daya yang memadai untuk menjalankan fungsi tersebut secara optimal. (Muharram & Assabrun, 2026)

Kondisi dari adanya fragmentasi ini pada akhirnya berdampak langsung pada efektivitas perlindungan terhadap PMI, terutama dalam kasus yang bersifat lintas negara seperti TPPO. Ketika sistem tata kelola tidak terintegrasi dengan baik, maka setiap institusi cenderung bekerja dalam batas kewenangannya masing-masing tanpa mampu memberikan respons yang menyeluruh. Sehingga, hal ini membuat UPT P2TK berada dalam posisi yang sulit, dimana ada tanggung jawab operasional cukup besar tetapi tidak diimbangi dengan kewenangan dan dukungan yang memadai. Efektivitas kebijakan juga sangat ditentukan oleh kemampuan kolaborasi antar lembaga serta integrasi sistem yang mendukung implementasi di lapangan. (Hartati Malkab & Khair Khalis Syurkati, 2025) Ketika kedua aspek tersebut belum saling memenuhi, maka terdapat keterbatasan peran UPT P2TK yang menjadi konsekuensi yang sulit dihindari.

KESIMPULAN

Selama melakukan Praktik Kerja Lapangan (PKL) di UPT P2TK, peneliti melihat bahwa peran dari UPT tersebut dalam penanganan kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang terhadap PMI, khususnya pada studi kasus PMI asal Tuban di Kamboja, berada pada posisi yang strategis tetapi belum sepenuhnya efektif. UPT P2TK telah menjalankan fungsi sebagai pintu awal dalam menerima laporan dan mengoordinasikan penanganan kasus, tetapi tidak memiliki kewenangan langsung untuk bertindak terhadap korban yang berada di luar negeri. Peran yang dijalankan lebih bersifat penghubung antar lembaga dalam sistem yang melibatkan banyak aktor di berbagai level pemerintahan. Struktur tata kelola yang seperti ini menunjukkan adanya fragmentasi, dimana pembagian kewenangan tidak selalu diikuti dengan koordinasi yang optimal. Dampaknya terlihat pada proses penanganan yang cenderung memakan waktu dan belum mampu merespons kebutuhan korban secara cepat. Selain itu, keterbatasan sumber daya juga memperkuat hambatan yang dihadapi oleh UPT P2TK, sehingga perlindungan yang diberikan masih belum maksimal. Dari sisi korban, kondisi ini berimplikasi langsung pada kerentanan yang mereka alami, baik secara fisik maupun psikologis yang menunjukkan bahwa sistem perlindungan belum sepenuhnya mampu menjangkau kebutuhan individu secara menyeluruh.

Penelitian ini juga menjawab pertanyaan mengenai bagaimana dinamika multi level governance

membentuk pola penanganan TPPO terhadap PMI. Meskipun kerangka hukum telah tersedia, penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas perlindungan sangat ditentukan oleh bagaimana interaksi antar aktor di berbagai level pemerintahan berjalan dalam praktik, bukan hanya oleh ada atau tidaknya regulasi. Di sisi lain, perspektif human security menegaskan bahwa kelemahan sistem perlindungan berdampak langsung pada individu sebagai pihak yang paling terdampak. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perbaikan perlindungan PMI perlu diarahkan pada penguatan koordinasi antar lembaga, kejelasan pembagian kewenangan, serta peningkatan kapasitas institusi di tingkat lokal agar mampu merespons kasus secara lebih cepat dan tepat. Tanpa perbaikan tersebut, perlindungan yang ada berisiko tetap bersifat administratif dan belum mampu menjawab kompleksitas kasus TPPO secara nyata.

DAFTAR PUSTAKA

- Anam, S., Makhroja, M. N., & Rustam, I. (2023). Peningkatan Literasi Digital Calon Pekerja Migran Indonesia (PMI) dalam Upaya Mengurangi Pemberangkatan PMI Non-Prosedural di Kota Mataram. *Journal of Community Development & Empowerment*, 4(1), 1–8. <https://doi.org/10.29303/jcommdev.v4i1.37>
- Andersen-Rodgers, D., & Crawford, K. F. (2022). *Human security: Theory and action*. Bloomsbury Publishing USA.
- Bache, I., Bartle, I., & Flinders, M. (2016). Multi-level governance. In *Handbook on theories of governance* (pp. 486–498). Edward Elgar Publishing.
- Cahyono, Y. (n.d.). *Koordinasi Antar Lembaga dalam Implementasi Kebijakan Publik: Studi Kualitatif Tata Kelola Kolaboratif*.
- Creswell, J. W. (n.d.). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*.
- Daniah, R., & Apriani, F. (2018). Kebijakan Nasional Anti-Trafficking dalam Migrasi Internasional. *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional*, 8(2). <https://doi.org/10.22212/jp.v8i2.1140>
- Destriyanti, S. S., & Wardani, S. (n.d.). *Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Migran Indonesia: Analisis Kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang di Kabupaten Wonosobo*.
- Djamba, Y. K., & Neuman, W. L. (2002). Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches. *Teaching Sociology*, 30(3), 380. <https://doi.org/10.2307/3211488>
- Effendi, Y., & Triarda, R. (2024). Kelambanan Birokrasi dalam Mitigasi Pekerja Migran Indonesia (PMI) Perempuan di Banyuwangi dari Kerentanan Jalur Migrasi Non-Prosedural: Bureaucratic Inertia in Mitigating the Vulnerability of Female Indonesian Migrant Workers (PMI) in Banyuwangi to Illegal Migration Channels. *Komatika: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 4(2), 87–97. <https://doi.org/10.34148/komatika.v4i2.915>
- Geels, F. W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), 24–40. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2011.02.002>
- Hartati Malkab & Khair Khalis Syurkati. (2025). Implementasi Tata Kelola Pemerintahan yang Baik Melalui Transformasi Digital dan Kerja Sama Antar Lembaga: Strategi Menuju Indonesia Emas 2045. *Jurnal Hukum, Administrasi Publik dan Negara*, 2(4), 278–294.

- <https://doi.org/10.62383/hukum.v2i4.653>
- Hastira, M. F. (2025). *Vulnerability of Migrants in the ASEAN Migration System: A Human Security Approach*. 1(1).
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. SAGE Publications. <https://books.google.co.id/books?id=DAvingEACAAJ>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. In *Handbook on multi-level governance*. Edward Elgar Publishing.
- International Organization for Migration. (2021). *World Migration Report 2022*. United Nations.
- Kaldor, M., Martin, M., & Sabine Selchow. (2007). Human Security: A New Strategic Narrative for Europe. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 83(2), 273–288. JSTOR.
- Kepala Biro Hukum Adi Satono, S.H., M.H. (2025). *Disposisi Rancangan Keputusan Gubernur Jawa Timur tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Lanjut Pidana Perdagangan Orang di Provinsi Jawa Timur Periode Tahun 2025- 2030* (Surat Keputusan 100.3/2713/013.1/2025). PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR.
- Kusuma, A. (2022). *Human Security dalam Hubungan Internasional: Sebuah Pengantar* (pp. 1–25). *Laporan TPPO Kamboja*. (n.d.).
- Mahmud, A. S., Daud, A., & Tomayahu, N. S. (n.d.). *Kepatuhan Hukum PMI dan P3MI Studi Kasus Penempatan Ilegal Pekerja Migran dari Lombok ke Malaysia*.
- Muharram, M., & Assabrun, H. (2026). *ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF TATA KELOLA PEMERINTAHAN MODERN*.
- Pangestu, R., & Riyanta, S. (2025). Perdagangan Manusia Bermodus Pekerjaan Ilegal: Nasib Pekerja Migran Indonesia di Kamboja. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, 4(11), 3616–3635. <https://doi.org/10.55681/sentri.v4i11.4982>
- Paris, R. (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? *International Security*, 26(2), 87–102. JSTOR.
- Petcharamesree, S., & Capaldi, M. P. (Eds.). (2023). *Migration in Southeast Asia: IMISCOE Regional Reader*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-25748-3>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2016). *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge University Press. Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316681725>
- Pratama, T. R., & Virgianita, A. (2025). Fragmentasi Tata Kelola Regional: Analisis Kompleksitas Rezim dalam Perlindungan Pekerja Migran Profesional di ASEAN. *Review of International Relations*, 7(2), 169–190. <https://doi.org/10.24252/rir.v7i2.61329>
- Putri, S. D. W. (2026). *ANALISIS PERAN BALAI PELAYANAN PELINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA (BP3MI) JAWA TIMUR DALAM PENANGAN PERLINDUNGAN TERHADAP PEKERJA MIGRAN INDONESIA (PMI) NONPROSEDURAL SEBAGAI KOBAN TINDAK PIDANA PERDAGANGAN ORANG (TPPO)*. 16(4).
- Rofii, M. S. (n.d.). *Kerja Sama Kawasan Asia Tenggara Menghadapi Perdagangan Orang dan Penipuan Online*. 20(1).
- Silvia Jihan Rosyidah & Diana Hertati. (2025). AGILE GOVERNANCE DALAM PELAYANAN PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN PMI, UPT P2TK DISNAKERTRANS JATIM. *Journal*

- Publicuho*, 8(4), 2253–2266. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v8i4.951>
- Sugiyono, A. F., & Runturambi, A. J. S. (2024). MEMERANGI CYBERCRIME DAN TPPO PEKERJA MIGRAN INDONESIA (PMI) NON-PROSEDURAL KE KAMBOJA. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 7(1), 43–61. <https://doi.org/10.52617/jikk.v7i1.570>
- Surwandono, S., & Nugroho, A. (2023). Mengevaluasi Kebijakan Diplomasi Perlindungan WNI melalui Paradigma “Duty of Care” [Evaluating Indonesia’s Diplomacy Policy for The Protection of Indonesian Citizens Abroad Through The “Duty of Care” Paradigm]. *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional*, 13(2), 260–275. <https://doi.org/10.22212/jp.v13i2.3499>
- Tadjbakhsh, S., & Chenoy, A. (2007). *Human Security: Concepts and Implications*. Taylor & Francis. <https://books.google.co.id/books?id=N9HRyP1fg3IC>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (Sixth edition). SAGE.