

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Laut adalah ruang perairan dimuka bumi yang menghubungkan daratan dengan daratan dan bentuk-bentuk alamiah lainnya, yang merupakan kesatuan geografis dan ekologis beserta segenap unsur terkait dan yang batas dan sistemnya ditentukan oleh perundang-undangan dan hukum internasional.¹ Indonesia merupakan negara kepulauan yang menjadikan laut sebagai penghubung antar pulau-pulau, wilayah laut Indonesia menjadi bagian terbesar dari wilayah negara Indonesia yang memiliki posisi dan nilai strategis dari berbagai aspek kehidupan yang mencakup politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta memiliki potensi untuk dapat dimanfaatkan sebagai modal pembangunan nasional demi tercapainya kesejahteraan bagi rakyat Indonesia. Pengelolaan sumber daya kelautan harus dilakukan melalui sebuah kerangka hukum yang disusun dengan baik agar dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang memanfaatkan sumber daya kelautan milik Indonesia.

Dengan banyaknya potensi yang dimiliki oleh Indonesia dalam wilayah lautnya maka pasti akan dibarengi dengan permasalahan-permasalahan yang timbul, diantaranya adalah permasalahan keamanan dan keselamatan di wilayah laut Indonesia. Untuk mewujudkan pelaksanaan keamanan dan keselamatan serta kerangka hukum terkait wilayah laut Indonesia berjalan

¹ Lihat pasal 1 Undang-Undang nomor 32 tahun 2014 tentang Kelautan.

dengan baik maka dibentuklah lembaga negara yang memiliki peran untuk pengamanan dan keselamatan wilayah perairan Indonesia.

Pengertian mengenai organ atau lembaga negara secara lebih dalam, dapat dilihat dari pendapat Hans Kelsen yang dikutip oleh Jimly Asshidiqie dalam bukunya yang berjudul “Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”, tentang konsep organ negara atau lembaga negara, Hans Kelsen menguraikan bahwa siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ². Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsifungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).³ Selain daripada itu menurut Jimly Ashidiqqie tentang pengertian lembaga negara yaitu “lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat disebut lembaga negara”.

Lembaga negara terkadang disebut dengan lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, adapula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan adapula yang dibentuk hanya berdasarkan Keputusan Presiden, Hirarki dari lembaga negara tersebut tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴

² Jimly Asshidiqqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. edisi kedua. Sinar Grafika. Jakarta: 2016, hlm. 31

³ *Ibid.*, hlm. 32

⁴ *Ibid.*, hlm. 37

Keberadaan lembaga negara dalam sebuah negara merupakan bentuk praktik ketatanegaraan dari sebuah negara yang memiliki konstitusi, yang mana didalam konstitusi mencantumkan unsur-unsur pemisahan kekuasaan atau bahkan pembagian kekuasaan yang dimiliki oleh negara dan diserahkan kepada organ atau lembaga negara baik secara atribusi maupun derevasi. Konstitusi sebagai sejumlah ketentuan hukum yang terstruktur secara sistematis, menata dan mengatur struktur serta fungsi lembaga-lembaga negara yang didalamnya mengatur aturan mengenai kewenangan dan batasan-batas kewenangan lembaga-lembaga negara tersebut⁵ Dalam praktiknya lembaga negara dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu lembaga negara utama dan lembaga negara tambahan.

Indonesia memiliki beberapa lembaga negara yang memiliki peran dalam penjagaan keselamatan dan keamanan wilayah laut, salah satu lembaga negara tersebut adalah Badan Keamanan Laut atau yang disingkat Bakamla. Dasar hukum dari Bakamla adalah Undang-Undang nomor 32 tahun 2014 tentang Kelautan serta peraturan pelaksanaannya yang diatur dalam peraturan Presiden nomor 178 tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut, Bakamla merupakan bentuk perubahan dari Badan Koordinasi Kemanan laut yang memiliki fungsi untuk melakukan koordinasi terkait dengan kebijakan-kebijakan serta pengamanan wilayah laut Indonesia, dasar hukum Bakorkamla adalah peraturan Presiden nomor 81 tahun 2005 tentang Bakorkamla.

⁵ Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2009), hlm. 11.

Namun dengan adanya Undang-Undang nomor 32 tahun 2014 tentang Kelautan yang mana dalam pasal 60 dijelaskan terkait pembentukan Badan Keamanan Laut yang memiliki peran pengamanan dan keselamatan wilayah perairan, maka Bakorkamla mengalami perubahan baik secara kelembagaan dan peraturan perundang-undangan menjadi Badan Keamanan Laut dengan di keluarkannya peraturan Presiden nomor 178 tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut.

Perubahan yang dilakukan terhadap Bakorkamla dilatarbelakangi oleh peran Bakorkamla yang dinilai kurang efektif dalam menjaga keamanan dan keselamatan laut, dan perlu dilakukan perubahan dari segi peraturan perundang-undangan untuk memperjelas dan memperluas peran dan fungsi lembaga penjaga keamanan dan keselamatan wilayah laut Indonesia dalam bentuk lembaga negara baru yaitu Bakamla.

Berdasarkan pasal 2 Peraturan Presiden nomor 178 tahun 2014 tentang Bakamla, Bakamla memiliki tugas melakukan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah laut Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia, yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden dibawah koordinasi Menteri koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Dalam pelaksanaan pengamanan dan keselamatan wilayah laut di Indonesia, Bakamla menggunakan nama *Indonesia Coast Guard (IGC)* untuk menunjukan keberadaannya sebagai lembaga penjaga laut dalam kancah Internasional.

Proses pembentukan Bakamla menjadi lembaga penjaga keamanan dan keselamatan wilayah laut menjadi hal yang tidak mudah mengingat telah

banyak lembaga negara yang memiliki fungsi penjaga keamanan dan keselamatan wilayah laut di Indonesia. Beberapa Instansi atau lembaga negara yang memiliki kewenangan atas penjagaan keamanan dan keselamatan wilayah laut diantaranya adalah Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL), Polisi Air (Polair), Bea dan Cukai (BC), Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP), serta Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai (KPLP)⁶.

Dari banyaknya instansi yang memiliki fungsi sebagai penjaga keamanan dan keselamatan wilayah laut, Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai (KPLP) memiliki tugas dan fungsi yang hampir sama dengan Bakamla. KPLP secara internasional dikenal dengan nama *Indonesian Sea and Coast Guard* (ISCG), dasar hukum KPLP adalah pasal 276 Undang-Undang nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran, KPLP memiliki fungsi untuk menjamin keselamatan dan keamanan di laut dan penegakan peraturan di laut dan pantai yang bertanggung jawab langsung kepada presiden dan secara teknis operasional dilaksanakan oleh Menteri.

Saat ini penegakkan hukum di wilayah maritim Indonesia telah mengalami perubahan dengan menerapkan sistem “*Simple Agency Multy Tasks*” atau lebih dikenal dengan sebutan “*One Commando*” yaitu pembentukan lembaga independent yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden⁷. Bakamla sebagai contoh lembaga negara baru yang menerapkan sistem *One*

⁶ Guntur Wasisto, *Kewenangan Bakamla Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Tertentu Dilaut Berdasarkan UU No.32 Tahun 2014 Tentang Kelautan*, Tesis, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2015), Hlm. 9

⁷Gery Gugustomo, “Badan Keamanan Laut”. Diakses melalui: <http://www.academia.edu/>. Pada 2 April 2019 pukul 09.12 WIB.

Commando, yang mana Bakamla bertanggung jawab langsung kepada Presiden dibawah Koordinasi Menteri koordinator bidang politik, hukum dan keamanan.

Namun pembentukan Bakamla sebagai lembaga negara baru dibidang maritim Indonesia menyebabkan permasalahan yang menarik untuk dikaji sebab Indonesia telah memiliki Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai disingkat KPLP yang memiliki tugas dan kewenangan hampir sama dengan Bakamla. Pembentukan KPLP sendiri juga lebih dahulu dibandingkan dengan Bakamla bahkan keberadaan KPLP di kanca Internasional sebagai *Indonesia Cost Guard* sudah memiliki pengakuan tersendiri. Sehingga menjadi sebuah pertanyaan terkait pembentukan Bakamla yang di nilai kurang memberikan pengaruh sebagai lembaga penegak hukum dibidang maritim Indonesia, sebab sudah ada lembaga negara lain yang memiliki tugas dan fungsi yang hampir sama dengan Bakamla.

Kedudukan Bakamla dan KPLP sebagai lembaga negara tambahan dalam penegakan hukum wilayah maritim menjadikan Bakamla berada dalam posisi yang dinilai kurang efektif, karena Indonesia telah memiliki beberapa lembaga negara utama yang memiliki tugas penegakan hukum dalam bidang maritim seperti Tentara Nasional Indonesia yang melalui TNI Angkatan Laut menjalankan fungsi penegakan di bidang maritim, serta Polisi Republik Indonesia yang melalui Polisi Air juga menjalankan tugas penegakkan hukum dibidang maritim. Sehingga kedudukan lembaga negara tambahan yang

bertugas dalam penegakkan wilayah maritim Indonesia seharusnya mampu menjadi harmonisasi dalam menjaga wilayah laut di Indonesia.

Potensi terjadinya tumpang tindih kewenangan antara Bakamla dan KPLP, memposisikan Bakamla sebagai lembaga negara yang relatif lebih baru dari KPLP menjadi lembaga negara yang dinilai kurang memberikan peran dalam penegakkan hukum di wilayah maritim Indonesia, terlebih lagi kasus korupsi pengadaan satelit pengawasan laut yang menjerat para pemegang jabatan di lingkungan Bakamla menjadikan penilaian terhadap Bakamla menjadi semakin lebih buruk.

Oleh karena itu perlu dilakukan sebuah kajian maupun penelitian mengenai pola penataan lembaga penegak hukum di wilayah laut Indonesia agar harmonisasi penegakkan hukum antar lembaga-lembaga negara dapat berjalan dengan baik dan mengurangi potensi tumpang tindih kewenangan serta kinerja yang kurang efektif. Maka berdasarkan uraian permasalahan yang telah dijabarkan oleh penulis, penulis membuat penelitian dengan judul “EKSISTENSI BADAN KEAMANAN LAUT (BAKAMLA) SEBAGAI PENEGAK HUKUM DI WILAYAH LAUT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA”.

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah urgensi badan keamanan laut sebagai lembaga penegak hukum di wilayah laut di Indonesia?
2. Bagaimana pola penataan badan keamanan laut sebagai lembaga penegak hukum di wilayah laut dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia ?

3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui tentang urgensi Bakamla dalam penegakkan hukum di wilayah laut Indonesia
2. Untuk mengetahui pola penataan badan keamanan laut sebagai lembaga penegak hukum di wilayah laut Indonesia menurut sistem ketatanegaraan Indonesia.

4. Manfaat Penelitian

Adapun penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat baik secara teoritis maupun manfaat praktis.

1. Manfaat teoritis

Manfaat teoritis dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan dalam bidang hukum terutama dalam hal penegakkan hukum di wilayah laut Indonesia khususnya yang dilakukan oleh lembaga negara tambahan seperti Badan Keamanan Laut. Serta memberikan sebuah pemikiran baru mengenai pola penataan lembaga negara yang memiliki tugas dan kewenangan dalam hal penegakkan hukum di wilayah laut Indonesia menurut sistem ketatanegaraan di Indonesia.

2. Manfaat praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini, diharapkan mampu memberikan sebuah pemikiran baru kepada para akademis terhadap perkembangan penegakkan hukum di Indonesia dalam wilayah Maritim. Serta dapat memberikan penjelesasan terkait urgensi pembentukan lembaga negara

tambahan dalam penegakan hukum wilayah maritim Indonesia, selain itu mengidentifikasi pola penataan lembaga negara yang memiliki tugas dan kewenangan dalam penegakan hukum di wilayah laut Indonesia menurut sistem ketatanegaraan di Indonesia.

5. Keaslian Penelitian

Terdapat beberapa karya tulis yang sudah membahas mengenai Badan Keamanan Laut baik itu dalam hal tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Bakamla maupun analisa terkait implementasi Bakamla dalam pelaksanaan penegakkan hukum. Namun terdapat perbedaan dari beberapa karya tulis yang membahas mengenai Bakamla, berikut bagan orisinalitas penelitian penulis dengan beberapa karya tulis :

Tabel 2 : Orisinalitas Penelitian

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Pembahasan	Perbedaan dengan penelitian ini
1.	Nina Firda Amalia	Analisis Kewenangan Badan Keamanan Laut Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 Tentang Badan Keamanan Laut	Skripsi ini membahas mengenai analisa kewenangan Bakamla menurut Peraturan Presiden No. 178 tentang Bakamla, yang memiliki fokus pembahasan tentang bagaimana Implementasi Peraturan Presiden No.178 tahun 2014 dengan penegakkan	Perbedaan dengan penelitian penulis terdapat pada fokus pembahasan penulis yang mengkaji terkait urgensi Bakamla sebagai lembaga penegak hukum di wilayah laut Indonesia. Serta pembahasan mengenai tata kelola lembaga negara yang memiliki tugas sebagai penegak hukum di wilayah laut Indonesia.

			hukum yang dilakukan oleh Bakamla, serta bagaimana koordinasi penegak hukum laut dan hambatan penegak hukum laut dalam melaksanakan tugasnya.	
2.	Nazili Abdul Azis	Kewenangan Badan Keamanan Laut (Bakamla) Dalam Pelaksanaan Pengamanan Di Wilayah Perairan Indonesia	Fokus pembahasan penelitian yang berupa skripsi ini dapat dilihat dari rumusan masalah yang membahas tentang apa kewenangan yang di miliki oleh Bakamla dalam pelaksanaan pengamanan wilayah perairan Indonesia?. yang kedua terkait dengan eksistensi Bakamla dalam pergaulan Internasional dengan adanya KPLP yang ada lebih dahulu. Serta pembahasan terakhir tentang manfaat pembentukan Bakamla bagi Indonesia.	Perbedaan dengan penelitian penulis dapat dilihat dari rumusan masalah penelitian penulis yang membahas tentang bagaimana urgensi Bakamla sebagai penegak hukum di wilayah laut Indonesia sedangkan penelitian milik saudara Nazli Aziz tentang manfaat pembentukan Bakamla bagi Indonesia. Perbedaan yang kedua yaitu pembahasan penulis yang berfokus tentang tata kelola lembaga penegak hukum di wilayah laut Indonesia.

6. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan atau yang biasa disebut dengan penelitian normatif. Penelitian hukum normatif yaitu sebuah penelitian hukum terhadap asas-asas hukum, teori-teori hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum⁸.

Penelitian hukum ini dilakukan dengan cara menganalisa dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan fokus pembahasan penelitian ini. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji pada aturan hukum positif atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk dapat melakukan penelitian hukum ini, diperlukan sumber bahan hukum selain peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk memperjelas maksud dan memberikan penafsiran terhadap isi norma yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan.

2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan objek penelitian, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum dan perlu mencari *ratio legis* lahirnya suatu Undang-Undang⁹. Pendekatan perundang-undangan dipergunakan dalam menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2005), hlm. 130.

⁹ *Ibid.*, hlm. 133 – 134.

yang berkaitan dengan peran Bakamla sebagai penegak hukum di wilayah laut Indonesia.

Pendekatan penelitian kedua menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan mengenai isu hukum yang dihadapi¹⁰. Pendekatan sejarah dipergunakan untuk mengetahui latar belakang terbentuknya badan keamanan laut serta dasar hukum yang digunakan untuk membentuk badan keamanan laut.

3. Sumber Bahan Hukum

Pada penelitian ini, sumber bahan hukum yang digunakan untuk membantu menganalisa dan mengkaji pokok pembahasan penelitian adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun ketiga bahan hukum itu secara berurutan diuraikan sebagai berikut :

(1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum utama yang digunakan sebagai sumber penulisan penelitian ini. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

b. Undang-Undang

1. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tentang Pelayaran
(Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2008 nomor 64,
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 4849)

¹⁰ *Ibid.*, hlm 133-134.

2. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 32 tahun 2014 tentang Kelautan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 nomor 294, Tambahan Lembaran Negara nomor 5603)

c. Peraturan Presiden

1. Peraturan Presiden nomor 178 tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 nomor 380)

(2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum pendamping yang menjadi sumber penelitian sehingga dapat membantu menjelaskan sumber bahan hukum primer. Dalam hal ini bahan hukum sekunder yang digunakan adalah :

- a) Literatur hukum
- b) Pendapat ahli hukum
- c) Jurnal hukum
- d) Artikel ilmiah tentang ilmu hukum
- e) Skripsi, tesis, dan disertai dalam bidang hukum

(3) Bahan Hukum Tersier

Bahan huku tersier adalah bahan hukum yang dapat membantu menjelaskan hal yang terdapat dalam bahan hukum primer dan sekunder sehingga dapat dengan mudah untuk dipahami. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini meliputi :

- a) Kamus hukum
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka dari semua sumber bahan hukum. Teknik studi pustaka dilakukan dengan cara membaca, memahami, mengkaji, dan mengutip data-data yang terdapat dalam sumber bahan huku yang berhubungan dengan pokok pembahasan penelitian.

5. Analisa Bahan Hukum

Analisa bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara menjelaskan data-data yang diperoleh dengan membuat deskripsi mengenai pokok pembahasan dalam penelitian. Data-data yang telah didapatkan dianalisa untuk dapat menjawab isu hukum dalam penelitian sehingga dapat menemukan fakta-fakta. Dari fakta terebut dapat ditarik sebuah konklusi yang digunakan untuk menjawab isu hukum dalam penelitian dan menghasilkan saran sebagai hasil dari penelitian.

7. **Sistematika Penulisan**

Dalam karya tulis ini, disusun dengan sistematika penulisan sehingga dapat disebut sebuah penelitian, sistematika penulisan dalam karya tulis ini terdiri dari 4 (empat) bab antara lain :

a) BAB 1 PENDAHULUAN

Bab I ini memuat latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, metode penelitian. Bab ini menguraikan tentang gambaran secara umum tentang penelitian yang sedang dilakukan.

b) BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab II ini memuat mengenai definisi, teori-teori hukum, konsep-konsep, serta asas-asas dalam ilmu hukum yang digunakan terkait dengan pokok pembahasan. dalam bab ini akan diuraikan mengenai peran badan keamanan laut dalam pelaksanaan keamanan dan keselamatan di wilayah laut Indonesia. selain itu bab ini menjelaskan tentang teori-teori yang terkait dengan fokus penelitian.

c) BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab III ini merupakan analisa dan pembahasan terhadap sumber bahan hukum untuk menjawab isu hukum yang terdapat dalam penelitian. Analisa dan pembahasan dalam bab ini menggunakan hasil dari analisa sumber bahan hukum yang telah dilakukan dalam bab I dan bab II.

d) BAB IV PENUTUP

Bab IV ini berisi tentang hasil penelitian yang berupa kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan hasil akhir dari jawaban isu hukum yang ada dalam penelitian, sementara saran merupakan bentuk pemikiran atau ide yang berasal dari sudut pandang penulis, yang digunakan untuk menjawab permasalahan atau isu hukum yang diteliti.