

Fungsi Syahbandar terhadap Keselamatan Kapal Motor Angkutan di Perairan Danau Toba Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan

The Function of Harbormaster on Safety of Motorize Boat at Lake Toba Connected to Government Regulation Number 61 of 2009 on Port Affairs

¹Nur Ayu Sutarti Setiawati, ²Ratna Januarita

^{1,2}*Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Bandung,*

Jl. Tamansari No.1 Bandung 40116

email: ¹hannuri312@gmail.com, ²ratna.januarita@gmail.com

Abstract. One of the requirements for ships to safely sail is that the ship must fulfill the seaworthiness and Harbormaster is government official at the port which has a function to oversee the seaworthiness of the ship. On June 18, 2018 Sinar Bangun motorized boat sank at Lake Toba which caused hundreds of victims, allegedly the seaworthiness of Sinar Bangun motorized boat was not fulfilled. Based on this phenomenon, the problem in this research is formulated as follows: 1) how the function of Harbormaster at port of Lake Toba achieve the safety of lake motorized boat transportation? and 2) how the implementation of Government Regulation Number 61 of 2009 on Port Affairs towards the function of Harbormaster at port of Lake Toba? Researcher using a normative juridical approach in which the study is carried out on the rules and principles relating to the function of Harbormaster, water transportation on lake. Data collection that used is through a literature study of primary, secondary, and tertiary legal materials related to the topic of the problem which will later be used as a reference to solve problems as part of data analysis. The results of the research are: 1) the Department of Transportation of Samosir Regency of North Sumatra Province carrying out the function of Harbormaster at Simanindo Port but it is incomplete and not implemented according to the laws and regulations. 2) the absence of the implementation of Government Regulation Number 61 of 2009 on Port Affairs related to the Harbormaster in Simanindo Port has caused human error that make the function of Harbormaster does not work as it should be.

Key Words: Function of Harbormaster, Ship Safety, Ship's Seaworthiness .

Abstrak. Salah satu syarat kapal dalam selamat berlayar adalah kapal harus memenuhi kelaiklautan kapal dan Syahbandar adalah pejabat pemerintah yang memiliki fungsi untuk mengawasi kelaiklautan kapal tersebut. Pada tanggal 18 Juni 2018 KM Sinar Bangun tenggelam di perairan Danau Toba yang menyebabkan ratusan korban, diduga kelaiklautan kapal KM Sinar Bangun tidak terpenuhi. Berdasarkan fenomena tersebut, permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1) bagaimana fungsi Syahbandar di Pelabuhan Danau Toba mencapai keselamatan kapal motor angkutan di perairan danau? dan 2) bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan terhadap fungsi syahbandar di Pelabuhan Danau Toba. Peneliti menggunakan pendekatan yuridis normatif di mana kajian dilakukan terhadap kaidah-kaidah dan asas-asas yang berkaitan dengan fungsi syahbandar, angkutan perairan di danau, dan keselamatan kapal Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tertier yang berkaitan dengan topik permasalahan yang nantinya dijadikan rujukan untuk menyelesaikan permasalahan sebagai bagian dari analisis data. Hasil dari penelitian adalah: 1) Dinas Perhubungan Kabupaten Samosir Provinsi Sumatera Utara melaksanakan fungsi syahbandar di Pelabuhan Simanindo namun tidak lengkap dan tidak dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan. 2) tidak adanya implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan yang berkaitan dengan syahbandar di Pelabuhan Simanindo yang menyebabkan kendala timbulnya kesalahan manusia/human error sehingga fungsi syahbandar tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Kata Kunci: Fungsi Syahbandar, Keselamatan Kapal, Kelaiklautan Kapal.

A. Pendahuluan

Untuk menunjang aktivitas dan perkembangan ekonomi masyarakat melalui pelayaran perairan danau pemerintah harus turut serta dalam

pengaturan dan pelaksanaannya. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (UU Pelayaran) mengamanatkan bahwa salah satu faktor penting yang harus dilaksanakan

pemerintah adalah keselamatan dan kemanan pelayaran. Keselamatan dan keamanan pelayaran ini menjadi penting karena terpenuhinya faktor tersebut yang dapat menentukan sampai dengan selamat atau tidaknya pelayaran menuju pelabuhan yang menjadi tujuan. Namun, pada kenyataannya pada tanggal 18 Juni 2018 Kapal Motor Sinar Bangun (KM Sinar Bangun) yang diduga membawa hampir 200 orang tenggelam di Perairan Danau Toba menuju Pelabuhan Tigaras, Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara. Dikabarkan kapal karam karena cuaca hujan, berangin kencang, dan ombak tinggi di mana ombak dan angin tersebut membuat kapal terombang-ambing hingga terbalik ke arah kanan, beban dari penumpang dan barang yang melebihi kapasitas diangkut pun menjadi alasan kapal semakin cepat tenggelam ke dasar danau. Dari kecelakaan tersebut menurut Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (BNPP) sebanyak 21 (dua puluh satu) penumpang berhasil diselamatkan, 3 (tiga) penumpang ditemukan dalam kondisi meninggal dunia, dan 164 (seratus enam puluh empat) penumpang belum ditemukan.

Kepala Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara mengatakan bahwa fungsi pembinaan yang seharusnya dilakukan Pemerintah tidak berjalan di sana. Kondisi inilah yang memberi kontribusi besar terhadap berulangnya musibah tenggelamnya kapal yang menelan ratusan korban jiwa. Menurutnya peran syahbandar itu penting melihat di Danau Toba yang luasnya meliputi 7 (tujuh) kabupaten dan dari informasi yang didapatnya selama ini fungsi syahbandar diserahkan kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah

sebagai berikut:

Bagaimana fungsi syahbandar di Pelabuhan Danau Toba untuk menjamin keselamatan kapal motor angkutan di perairan danau?

Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan terhadap fungsi syahbandar di Pelabuhan Danau Toba?

Selanjutnya, tujuan dalam penelitian ini diuraikan dalam pokok-pokok sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui fungsi syahbandar di Pelabuhan Danau Toba untuk mencapai keselamatan kapal motor angkutan di perairan danau.

Untuk mengetahui implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan terhadap fungsi syahbandar di Pelabuhan Danau Toba.

B. Landasan Teori

Salah satu pengaturan dan pelaksanaan yang penting dalam pelayaran adalah keselamatan dan keamanan pelayaran sebagaimana diamanatkan di dalam Pasal 80 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (UU Pelayaran). Keselamatan dan kemanan pelayaran tersebut dilaksanakan pemerintah melalui syahbandar yang diangkat oleh Menteri. Disebut juga fungsi dari syahbandar adalah pemenuhan keselamatan dan keamanan pelayaran. Keselamatan dan kemanan pelayaran menurut Pasal 1 Angka 32 UU Pelayaran adalah suatu keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dan kemanan yang menyangkut angkutan di perairan, kepelabuhanan, dan perlindungan lingkungan maritim. Dalam melaksanakan fungsi keselamatan dan kemanan pelayaran tugas syahbandar meliputi juga pelaksanaan, pengawasan, dan

penegakan hukum di bidang angkutan di perairan, kepelabuhanan, dan perlindungan lingkungan maritim. Selain itu, syahbandar membantu dalam pelaksanaan pencarian dan penyelamatan.

Di bidang angkutan perairan untuk menjamin keselamatan dan keamanan tersebut harus memenuhi persyaratan kelaiklautan kapal. Dan kelaiklautan kapal menurut Pasal 1 Angka 36 UU Pelayaran adalah keadaan kapal yang memenuhi persyaratan keselamatan kapal, pencegahan pencemaran perairan dari kapal, pengawakan, garis muat, pemuatan, kesejahteraan awak kapal dan kesehatan penumpang, status hukum kapal, manajemen keselamatan dan pencegahan pencemaran dari kapal, dan manajemen keamanan kapal untuk berlayar di perairan tertentu.

Fungsi syahbandar tersebut berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan adalah bagian dari kegiatan pemerintahan di pelabuhan. Penyelenggaraan kegiatan pelabuhan salah satunya adalah kegiatan pemerintahan di pelabuhan berdasarkan Pasal 37 Ayat (1), Pasal 38 Ayat (1) dan Ayat (2), dan Pasal 39 Ayat (1) PP Kepelabuhanan diselenggarakan oleh penyelenggara pelabuhan dan terdiri dari 2 fungsi, yaitu:

1. Pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan yang dilaksanakan oleh Otoritas Pelabuhan apabila diusahakan secara komersial.
2. Keselamatan dan keamanan pelayaran yang dilaksanakan oleh syahbandar.

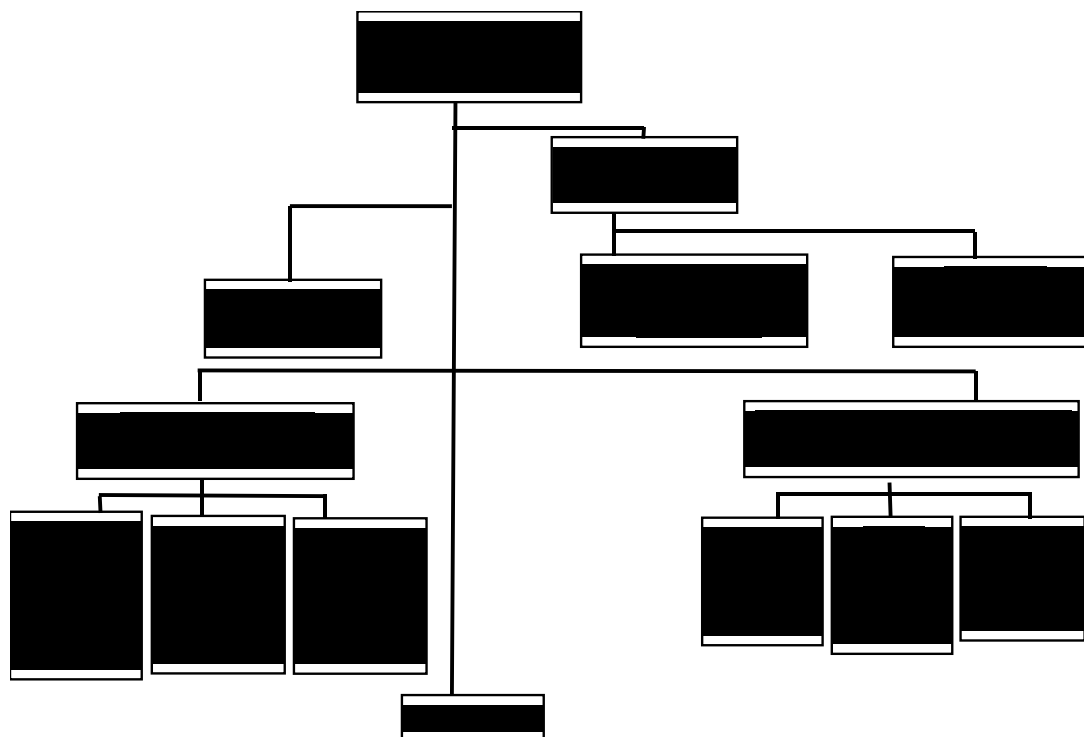
Berdasarkan Pasal 40 PP Kepelabuhanan untuk melaksanakan fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran tersebut dibentuk

kelembagaan syahbandar, kelembagaan syahbandar di dalamnya terdiri dari:

1. kepala syahbandar;
2. unsur kelaiklautan kapal
3. unsur kepelautan dan laik layar;
4. unsur ketertiban dan patroli.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Telah terjadi pengalihan kewenangan pembinaan dan pengawasan operasional di pelabuhan Danau Toba yang awalnya milik Pemerintah Daerah lalu diambil alih oleh Pemerintah Pusat kemudian diserahkan lagi kepada Pemerintah Daerah dengan alasan tenaga kerja di pusat tidak mencukupi, maka pelimpahan kewenangan pembinaan dan pengawasan tersebut kembali diberikan lagi ke pemerintah daerah. Salah satunya contoh adalah pelimpahan kewenangan di Pelabuhan Simanindo kepada Dinas Perhubungan Kabupaten Samosir Sumatera Utara atas dasar Berita Acara Serah Terima Hasil Pekerjaan untuk Dipergunakan dalam Tugas-tugas Operasional Nomor: B.A.01/II/PLLASDP-SU/2016at tertanggal 29 Februari 2016 yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan. Pelimpahan kewenangan pun mengalihkan fungsi syahbandar kepada Dinas tersebut dengan bukti adanya aturan dari Peraturan Bupati Kabupaten Samosir Nomor 49 Tahun 2017 yang di dalamnya menjelaskan ada Bidang Lalu Lintas Angkutan Sungai, Danau dan Penyeberangan (LLASDP) yang struktur dan fungsinya sama seperti syahbandar.



Gambar 1. Bagan Struktur Organisasi Dinas Perhubungan Kabupaten Samosir Provinsi Sumatera Utara

Sumber: Lampiran Peraturan Bupati Kabupaten Samosir Provinsi Sumatera Utara Nomor 49



Gambar 2. Desain KM Sinar Bangun

Sumber: @KompasData

Namun ternyata pengalihan fungsi syahbandar tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan karena di Bidang LLASDP hanya terdiri dari 3

(tiga) bagian seksi yang melaksanakan pembinaan, sarana dan prasarana, serta kepelabuhanan sedangkan seharusnya syahbandar di dalamnya terdiri dari:

1. kepala syahbandar;
2. unsur kelaiklautan kapal
3. unsur kepelautan dan laik layar
4. unsur ketertiban dan patrol

Selain itu akibat tidak adanya pegawai Dinas yang memiliki unsur kelaiklautan kapal akhirnya menyebabkan kurangnya pengawasan di Pelabuhan Simanindo sehingga KM Sinar Bangun dapat membawa penumpang hingga 188 penumpang dan sekitar 70 unit motor yang seharusnya tidak boleh membawa kendaraan bermotor dan hanya membawa 45 penumpang sebagaimana ketentuan kapal tersebut. Kelebihan muatan tersebut menjadi salah satu faktor tenggelamnya KM Sinar Bangun.

Dari banyaknya fungsi dan tugas syahbandar yang tidak dilaksanakan Bidang LLASDP karena kurangnya petugas dan tidak hadirnya petugas menyebabkan kurangnya pengawasan terhadap KM Sinar Bangun, sehingga ditemukan fakta sebagai berikut:

- a. Tidak adanya SPB saat berlayar yang seharusnya dimohonkan oleh nakhoda sesuai prosedur kepada Kepala Bidang LLASDP. Hal ini tidak mencerminkan adanya asas pembuktian dengan dokumen. Asas ini mengandung makna bahwa setiap pengangkutan selalu dibuktikan dengan dokumen pengangkutan. Dokumen pengangkutan itu seperti SPB yang di dalamnya terdiri dari *master sailing declaration*, bukti-bukti pemenuhan kewajiban kapal lainnya sesuai dengan peruntukannya, dan keterangan validitas surat dan dokumen kapal yang akan berlayar.
- b. Ukuran kapal tidak sesuai sertifikat artinya tugas Kepala Bidang LLASDP yang melakukan pemeriksaan sertifikat sebagai pemenuhan syarat SPB tidak berjalan.
- c. KM Sinar Bangun bergeladak tiga seharusnya satu dan dikombinasikan dengan besi seharusnya kapal kayu, artinya ada ketidaksesuaian antara rancang bangun dengan keadaan kapal sebenarnya. Dapat dipahami pemeriksaan dan pengujian serta penilikan oleh Badan Klasifikasi Indonesia yang secara terus-menerus pun tidak dilaksanakan disana.
- d. KM Sinar Bangun mengangkut sepeda motor dan penumpang mencapai 188 orang, hal ini disebabkan tidak ada fungsi

penegakan hukum yang dilaksanakan Bidang LLASDP karena seharusnya sesuai ketentuan KM Sinar Bangun yaitu di dalam Surat Pendaftaran dan Kelengkapan Angkutan Danau dan Penyeberangan Nomor

551.41/146/UPT.ADP/PHB/2018 tidak boleh mengangkut sepeda motor dan hanya mengangkut 45 orang penumpang.

- e. Jaket pelampung sulit dijangkau, hal ini disebabkan banyaknya penumpang dan awak kapal dinilai tidak terampil dalam melakukan evakuasi di air, dapat dipahami bahwa pembinaan tidak dilaksanakan oleh Bidang LLASDP.
- f. Tidak adanya radio komunikasi di kapal artinya KM Sinar Bangun tidak memenuhi persyaratan kelaiklautan kapal dan seharusnya tidak berlayar karena tidak ada radio komunikasi.
- g. Anak buah kapal KM Sinar Bangun tidak memperhatikan cuaca buruk. Hal ini disebabkan tidak adanya petugas pemerintah yang bertugas untuk memberitahukan mengenai informasi cuaca dan tidak terlaksananya fungsi syahbandar yang dapat menunda keberangkatan kapal apabila cuaca buruk.

Oleh karena itu, fungsi syahbandar dari Dinas tersebut yang tidak terlaksana adalah pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan keamanan dan keselamatan di bidang angkutan di perairan. Selain itu fungsi syahbandar yang tidak ada di dalam Dinas tersebut adalah perlindungan lingkungan maritim dan penegakan hukum. Tidak ada yang menjamin

keselamatan dan keamanan angkutan di perairan Danau Toba, sehingga hal tersebut tidak mencerminkan adanya Asas kepentingan umum. Asas kepentingan umum di dalam pelayaran berarti penyelenggaraan pelayaran harus mengutamakan kepentingan masyarakat luas, maksud dari kepentingan masyarakat tersebut adalah keselamatan jiwa dan harta benda dari para penumpang yang berlayar menggunakan kapal. Supaya selamat jiwa dan harta benda maka keselamatan dan keamanan angkutan di perairan harus terpenuhi.

Tidak adanya syahbandar di Pelabuhan Simanindo memiliki arti tidak adanya implementasi dari PP Kepelabuhanan bahwa kegiatan pemerintah di pelabuhan adalah dengan adanya syahbandar yang melaksanakan keselamatan dan keamanan pelayaran. Akibat lain tidak adanya implementasi dari PP Kepelabuhanan adalah timbulnya kendala kesalahan manusia/*human error* karena Dinas tersebut kurang paham dan mampu untuk menerapkan tugas dan fungsi syahbandar sebagaimana pejabat syahbandar pada umumnya. Akibat *human error* akhirnya fungsi keselamatan dan keamanan tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Berkaitan dengan kasus tenggelamnya KM Sinar Bangun fungsi yang tidak terlaksana adalah fungsi keselamatan dan keamanan di bidang angkutan di perairan. Keselamatan dan keamanan di bidang angkutan di perairan yaitu berkaitan dengan kelaiklautan kapal. Kelaiklautan kapal adalah hal yang harus diawasi syahbandar sebagai salah satu syarat memenuhi keselamatan dan keamanan pelayaran yang menjadi fungsinya. Menurut R.P Suyono laik laut artinya:

1. Layak menghadapi berbagai resiko dan kejadian secara wajar

dalam pelayaran;

2. Layak menerima muatan dan mengangkutnya serta melindungi keselamatan muatan dan awak kapal (ABK); dan
3. Tidak mencemari lingkungan.

Apabila dihubungkan dengan kasus KM Sinar Bangun maka kelaiklautan yang tidak terpenuhi adalah:

1. Ketidaksesuaian konstruksi bangunan kapal dengan sertifikat.
2. Alat penolong perorangan berupa pelampung yang sulit dijangkau dan tidak sesuai dengan jumlah penumpang yang ada di kapal dan tidak tersedia radio komunikasi.
3. Pemuatan yang melebihi kapasitas dari ketentuan kapal.
4. Tenggelamnya KM Sinar Bangun menyebabkan pencemaran dilingkungan.

D. Kesimpulan

Berdasarkan dari data deskriptif dan hasil analisis yang telah dijabarkan pada bab-bab sebelumnya, maka hasil penelitian dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Fungsi syahbandar di Pelabuhan Simanindo Kabupaten Samosir Sumatera Utara menjadi kewenangan Dinas Perhubungan Kabupaten Samosir Sumatera Utara khususnya Bidang Lalu Lintas Angkutan Sungai, Danau dan Penyeberangan. Fungsi syahbandar yang tidak dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan oleh Dinas tersebut adalah fungsi pembinaan, pengawasan, dan pelaksanaan terhadap keselamatan dan keamanan di bidang angkutan di perairan dan kepelabuhanan yaitu. Dan fungsi

yang tidak ada di dalam Dinas tersebut adalah fungsi perlindungan lingkungan maritim dan penegakan hukum.

2. Implementasi PP Kepelabuhanan mengenai kegiatan pemerintahan di pelabuhan berupa syahbandar tidak terlaksana karena telah dialihkan kepada Dinas Perhubungan Kabupaten Samosir Sumatera Utara dan hal ini menimbulkan kendala kurang paham dan mampunya pegawai Dinas tersebut terhadap tugas dan fungsi syahbandar karena tidak memiliki kompetensi dan pengetahuan seperti pejabat syahbandar pada umumnya.

E. Saran

1. Ditujukan kepada Dinas Perhubungan Kabupaten Samosir Provinsi Sumatera Utara khususnya Bidang Lalu Lintas Angkutan Sungai, Danau dan Penyeberangan diperlukan adanya peningkatan terhadap pelaksanaan fungsi dan tugas yang telah diberikan agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.
2. Ditujukan kepada Menteri Perhubungan untuk mengadakan syahbandar di pelabuhan-pelabuhan di Danau Toba khususnya Pelabuhan Simanindo agar fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran dapat berjalan secara maksimal.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008. Cetakan ke-1. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2011.

- Soegijatna Tjakranegara. *Hukum Pengangkutan Barang dan Penumpang*. PT Rineka Cipta. Jakarta. 1995.
- Suyono. *Shipping Pengangkutan Intermodal Ekspor Impor melalui Laut*. Edisi Kedua. PPM. Jakarta. 2003.
- Wiwoho Soedjono. *Sarana-sarana Penunjang Pengangkutan Laut*. PT Bina Aksar., Jakarta. 1983.
- Peraturan Bupati Kabupaten Samosir Provinsi Sumatera Utara Nomor 49 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perhubungan Kabupaten Samosir.
- Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran.
- Metrotvnews. *Kesaksian Nakhoda KM Sinar Bangun (Full Version)*. <https://www.youtube.com/watch?v=AfiQDntdWn4&t=1012s>. Diakses pada 21 September 2018.
- Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Negeri Balige. http://sipp.pn-balige.go.id/index.php/detil_perkara. Diakses 26 Desember 2018.
- Trans7 Official. *Penjelasan Ketua KNKT tentang KM Sinar Bangun / Hitam Putih (26/06/18) 4-4*. <https://www.youtube.com/watch?v=A7C8REpASGw&t=349s>. Diakses 3 Desember

Daftar Pustaka

- Abdulkadir Muhammad. *Hukum Pengangkutan Niaga*, PT Citra Aditya Bakti. Bandung. 2013.
- Martono dan Eka Budi Tahjono. *Transportasi di Perairan*