



**KOMITE NASIONAL KESELAMATAN TRANSPORTASI
REPUBLIK INDONESIA**

LAPORAN AKHIR

KNKT.23.08.05.03

Laporan Investigasi Kecelakaan Pelayaran

Kebakaran Kurnia Jaya

Di Pelabuhan Perikanan Pantai Tegalsari, Jawa Tengah

Republik Indonesia

14 Agustus 2023

2023

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa dengan telah selesainya penyusunan laporan akhir investigasi kecelakaan pelayaran terbakarnya *Kurnia Jaya* pada tanggal 14 Agustus 2023 di Pelabuhan Perikanan Pantai Tegalsari, Jawa Tengah.

Bahwa tersusunnya laporan akhir investigasi kecelakaan pelayaran ini sebagai pelaksanaan dari amanah atau ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran Pasal 256 dan 257 serta Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2013 tentang Investigasi Kecelakaan Transportasi Pasal 39 ayat 2 huruf c, menyatakan “Laporan investigasi kecelakaan transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas laporan akhir (*final report*)”

Laporan akhir investigasi kecelakaan pelayaran ini merupakan hasil keseluruhan investigasi kecelakaan yang memuat antara lain; informasi fakta, analisis fakta penyebab paling memungkinkan terjadinya kecelakaan transportasi, saran tindak lanjut untuk pencegahan dan perbaikan, serta lampiran hasil investigasi dan dokumen pendukung lainnya. Di dalam laporan ini dibahas mengenai kejadian kecelakaan pelayaran tentang apa, bagaimana, dan mengapa kecelakaan tersebut terjadi serta temuan tentang penyebab kecelakaan beserta rekomendasi keselamatan pelayaran kepada para pihak untuk mengurangi atau mencegah terjadinya kecelakaan dengan penyebab yang sama agar tidak terulang di masa yang akan datang. Penyusunan laporan akhir ini disampaikan atau dipublikasikan setelah meminta tanggapan dan atau masukan dari regulator, operator, pabrikan sarana transportasi, dan para pihak terkait lainnya.

Demikian laporan akhir investigasi kecelakaan pelayaran ini dibuat agar para pihak yang berkepentingan dapat mengetahui dan mengambil pembelajaran dari kejadian kecelakaan ini.

Jakarta, November 2023

KOMITE NASIONAL
KESELAMATAN TRANSPORTASI
KETUA

Dr. Ir. SOERJANTO TJAHJONO

Laporan ini diterbitkan oleh **Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT)**, Gedung Perhubungan Lantai 3, Kementerian Perhubungan, Jln. Medan Merdeka Timur No. 5, Jakarta 10110, Indonesia, pada tahun 2023.

ISBN: -

INFORMASI FAKTUAL

Kronologi Kejadian

Pada tanggal 14 Agustus 2023 sekitar pukul 18.30 WIB, terjadi kebakaran salah satu kapal perikanan jenis Jaring Tarik Kantung (JTK) yang diduga bernama *Kurnia Jaya*¹ yang dalam posisi saling tambat dengan kapal-kapal perikanan lainnya di kolam Pelabuhan Perikanan Pantai (P3) Tegalsari di dekat Stasiun Pengisian Bahan Bakar Nelayan (SPBN). Pada saat itu kondisi cuaca cerah, angin bertiup kencang dari selatan, dan air laut sedang surut.



Gambar 1 Kondisi Pelabuhan Perikanan Pantai Tegalsari Lima Hari Sebelum Kejadian

Kebakaran yang bermula dari satu kapal menjalar ke kapal di sekitarnya dan terus membesar. Syahbandar P3 Tegalsari yang menerima laporan kebakaran langsung menghubungi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Tegal. Tidak lama kemudian mobil pemadam tiba dan berupaya melakukan pemadaman. Pemadaman juga dilakukan masyarakat dengan peralatan seadanya.

Kebakaran yang terjadi terus menjalar ke kapal-kapal lainnya di kolam pelabuhan sisi utara karena tiupan angin. Beberapa kapal di dalam kolam pelabuhan merupakan kapal yang sudah lama tidak beroperasi. Sementara itu, sebagian kecil kapal yang juga tambat di dalam kolam merupakan kapal yang hendak berangkat dan dalam keadaan

¹ Pada waktu laporan akhir ini dipublikasikan, tim investigasi masih belum mendapatkan informasi pasti tentang identitas kapal yang terbakar pertama kali.

terisi banyak bahan bakar minyak. Kapal-kapal di kolam tersebut tersebut kebanyakan sedang tidak dijaga awak kapal di atasnya.



Gambar 2 Kondisi Kolam Pelabuhan Pada Hari Ke-2 Tanggal 15 Agustus 2023

Beberapa kapal hendak digeser keluar kolam pelabuhan guna menghindari dari jalaran kebakaran, tetapi tidak berhasil karena kondisi air laut sedang surut. Para petugas pelabuhan dibantu beberapa personel instansi lainnya di Tegal berupaya memindahkan kapal-kapal yang masih bisa digeser dengan ditarik secara manual beramai-ramai dan dengan bantuan kapal tunda. Pada saat upaya pemadaman, Komandan Pangkalan Angkatan Laut Tegal ditunjuk untuk menjadi pemimpin Tim Pemadam kebakaran. Sementara itu, bantuan truk pemadam kebakaran dari daerah sekitar Kota Tegal juga datang membantu termasuk peralatan pemadam dengan media *foam*.

Pada tanggal 15 Agustus 2023, hampir sebagian besar kapal-kapal yang ada di kolam pelabuhan telah hangus terbakar dan beberapa kapal yang berada di area tengah kolam masih mengobarkan api. Petugas pelabuhan mencatat sekitar 52 kapal telah terbakar.

Pada tanggal 16 Agustus 2023 sekitar pukul 12.00 WIB, Tim Pemadam mencoba menyembrotkan hidran ke kobaran api dari kapal yang berada di tengah kolam. Pada saat disemprot, kobaran api membesar dan menjalar melalui lapisan bahan bakar di permukaan air kolam ke kapal-kapal yang masih selamat di sisi selatan kolam (lihat Gambar 2). Pada saat itu, kondisi angin bertiup dari utara-barat laut. Akibatnya sembilan kapal yang sandar di sisi selatan ikut terbakar, sehingga tercatat sekitar 61 kapal terbakar.

Pada tanggal 17 Agustus 2023, satu unit helikopter milik Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) didatangkan untuk membantu upaya pemadaman dan pendinginan kapal-kapal perikanan yang berada di tengah kolam pelabuhan.

Akibat kejadian

Tidak ada korban jiwa dalam kejadian ini.

Dari data satuan tugas penanganan kebakaran di P3 Tegalsari tanggal 18 Agustus 2023 tercatat 61 kapal perikanan yang terbakar. Berdasarkan pengamatan Tim Investigasi di sekitar kolam pelabuhan, beberapa kios yang berada di dekat dermaga hanya mengalami kerusakan sedang hingga minor terkena panas kebakaran.

Data teknis kapal

Tim Investigasi tidak mendapatkan data kapal *Kurnia Jaya*. Secara visual kapal tersebut berbahan dasar kayu yang dilapisi *fiberglass* seperti kebanyakan kapal-kapal perikanan lainnya di P3 Tegalsari dan kondisinya terbakar hingga 90 %. Informasi dari Kepala P3 Tegalsari menyebutkan kapal tersebut merupakan jenis JTK (eks cantrang²) dan tidak beroperasi sejak tahun 2021 serta tidak tercatat memiliki Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI).

Pemeriksaan di *database* Direktorat Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP) Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) wilayah kerja Tegal juga tidak menemukan nama kapal tersebut. Meskipun kapal-kapal perikanan ukuran GT>30 memiliki peralatan *transmitter*, tetapi ketika berada di pelabuhan dan kapal ditinggalkan, maka sulit untuk mendeteksi posisi pasti kapal tersebut di sistem monitoring (*vessel monitoring system-VMS*) milik PSDKP.

Kebanyakan kapal-kapal yang sandar di pelabuhan perikanan merupakan kapal-kapal perikanan yang tidak beroperasi sehingga kapal dikunci dan tidak ada awak kapal yang menjaganya. Sebagian pemilik kapal menugaskan petugas jaga untuk menjaga kapal di pelabuhan. Tindakan mengunci kapal dimaksudkan pemilik untuk menjaga keamanan kapal dan mencegah kehilangan peralatan di dalam kapal seperti alat navigasi, alat-alat keselamatan, dan alat pemadam api ringan (APAR).

Informasi cuaca

Berdasarkan keterangan para saksi, pada saat kejadian angin bertiup dari selatan dan air laut sedang surut.

Berdasarkan data analisis cuaca BMKG Stasiun Tegal, pada tanggal 14 Agustus 2023 pukul 1830–1900 WIB angin bertiup dari selatan-barat daya dengan kecepatan 1–4 knot.

Informasi organisasi

Kapal *Kurnia Jaya* merupakan milik perorangan yang pada saat itu sedang tidak beroperasi sehingga tidak memiliki susunan awak kapal.

Kapal-kapal perikanan yang ada di P3 Tegalsari merupakan kapal-kapal milik perorangan dan mereka tergabung dalam asosiasi pemilik kapal perikanan. Terdapat dua asosiasi pemilik kapal perikanan di Tegal, yaitu Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) dan Paguyuban Nelayan Kota Tegal (PNKT).

Dalam Peraturan Menteri (Permen) Kelautan dan Perikanan (KP) Nomor 8 Tahun 2012 tentang Kepelabuhanan Perikanan dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pelabuhan Perikanan Provinsi Jawa Tengah mengatur tata hubungan kepala pelabuhan perikanan dan syahbandar di pelabuhan perikanan. Kepala Pelabuhan Perikanan adalah pimpinan pelabuhan perikanan yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsi pengaturan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan di pelabuhan perikanan. Sedangkan syahbandar di pelabuhan perikanan adalah syahbandar yang ditempatkan secara khusus di pelabuhan perikanan untuk mengurus administratif dan menjalankan fungsi menjaga keselamatan pelayaran yang dalam melaksanakan tugasnya berkoordinasi dan bertanggung jawab kepada Kepala Pelabuhan Perikanan.

Dalam Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 47 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah diatur tentang pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Pelabuhan Perikanan Pantai Kelas A Tegalsari. Kepala P3 Tegalsari yang bertanggung jawab terhadap

² Cantrang merupakan Alat Penangkap Ikan (API) yang berbentuk kantong terbuat dari jaring dengan 2 panel dan tidak dilengkapi alat pembuka mulut jaring. Bentuk konstruksi cantrang tidak memiliki medan jaring atas, sayap pendek dan tali selambar panjang. Penggunaan alat ini telah dilarang karena merusak ekosistem lautan.

KOMITE NASIONAL KESELAMATAN TRANSPORTASI

Kurnia Jaya, Pelabuhan Perikanan Pantai Tegalsari, Jawa Tengah, 14 Agustus 2023

pengelolaan pelabuhan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Tengah.

Sementara itu, terdapat satu orang personel syahbandar pelabuhan perikanan yang ditempatkan oleh Direktur Jenderal Perikanan Tangkap KKP dan telah bertugas di P3 Tegalsari selama 3 bulan. Pada saat kejadian, personel syahbandar tersebut juga tercatat sebagai syahbandar di Pelabuhan Perikanan Samudera Nizam Zachman, Jakarta. Jam kerja dari syahbandar P3 Tegalsari dari pukul 07.30–16.00/17.00 WIB.

Tugas dan wewenang syahbandar di pelabuhan perikanan diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 3 Tahun 2013 tentang Kesyahbandaran di Pelabuhan Perikanan. Dalam peraturan dimaksud disebutkan terdapat enam belas tugas dan wewenang syahbandar di pelabuhan perikanan antara lain mengatur kedatangan kapal, mengatur olah gerak dan lalu lintas kapal perikanan, dan memimpin penanggulangan pencemaran dan pemadaman kebakaran di pelabuhan perikanan. Disebutkan pula dalam mengatur kapal perikanan yang memasuki pelabuhan perikanan untuk tambat/labuh ditentukan oleh syahbandar dan diatur sesuai tujuannya. Dalam melaksanakan tugasnya, syahbandar dapat dibantu oleh petugas kesyahbandaran.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran memberikan definisi Syahbandar merupakan pejabat pemerintah di pelabuhan yang diangkat oleh Menteri dan memiliki kewenangan tertinggi untuk menjalankan dan melakukan pengawasan terhadap dipenuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjamin keselamatan dan keamanan pelayaran. Definisi tersebut juga sejalan dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 33 Tahun 2021 tentang Log book Penangkapan Ikan, Pemantauan Di Atas Kapal Penangkap Ikan Dan Kapal Pengangkut Ikan, Inspeksi, Pengujian, Dan Penandaan Kapal Perikanan, Serta Tata Kelola Pengawasan Kapal Perikanan.

Lebih lanjut disebutkan dalam UU 17/2008 bahwa Keselamatan dan Keamanan Pelayaran adalah suatu keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dan keamanan yang menyangkut angkutan di perairan, kepelabuhanan dan lingkungan maritim. Dalam peraturan dan perundang-undangan kelautan dan perikanan, definisi Keselamatan Pelayaran adalah rangkaian tindakan pemeriksaan terhadap kelaiklautan kapal, laik tangkap, dan laik simpan yang dinyatakan dengan dokumen kapal.

Pada tahun 2020, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan, kewenangan pengawasan keselamatan kapal perikanan yang sebelumnya berada di Kementerian Perhubungan (Kemenhub) dilimpahkan ke KKP. Begitu pun di Tegal, di mana pengawasan keselamatan sebelumnya dilakukan oleh Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan (KSOP) Tegal, dengan aturan baru maka pengawasan dilimpahkan ke KKP atau syahbandar P3 Tegalsari.

Selain syahbandar, di pelabuhan perikanan juga terdapat Pengawas Perikanan dan Petugas Pemeriksa Kelaikan Kapal Perikanan yang memiliki tugas dan tanggung jawab yang berbeda dengan syahbandar.

Informasi pelabuhan

Pelabuhan Perikanan Pantai Tegalsari merupakan satu dari 11 pelabuhan milik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Pelabuhan ini terletak di utara Kota Tegal dan merupakan P3 Kelas A. Pelabuhan ini merupakan pengembangan dari Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI) melalui kegiatan Cofish Project pada tahun 2000 dan merupakan salah satu P3 dengan pendapatan asli daerah terbesar di Jawa Tengah.

Pada tahun 2021, KKP mendapat bantuan pembiayaan pengembangan pelabuhan perikanan di Indonesia dan P3 Tegalsari menjadi salah satu pelabuhan yang direncanakan akan mendapatkan bantuan pengembangan tersebut. Untuk mendapatkan bantuan tersebut, status kepemilikan pelabuhan harus dialih kelola dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah ke KKP.

Pada tahun 2022, menindaklanjuti peralihan status tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mendukung rencana proyek *Integrated of fishing ports and international fish markets* dan pengembangan P3 Tegalsari menjadi Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) yang nantinya akan dikelola UPT KKP. Berdasarkan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 132 Tahun 2023 tentang Perubahan Peraturan tentang Rencana Induk Pelabuhan Perikanan, P3 Tegalsari telah direncanakan sebagai PPN. Saat laporan investigasi ini disusun, pengalihan pengelolaan dan aset P3

Tegalsari ke KKP masih menunggu persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Tengah dan terbentuknya unit pelaksanaan teknis (UPT) KKP.

Berdasarkan Permen KP 8/2012 tentang Kepelabuhanan Perikanan, diatur tentang fasilitas pelabuhan perikanan terdiri dari fasilitas pokok, fungsional, dan penunjang. Sejalan dengan peraturan menteri tersebut, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pelabuhan Perikanan Provinsi Jawa Tengah juga memiliki ketentuan yang sama dengan Permen KP 8/2012 yang berkaitan dengan fasilitas pelabuhan perikanan. Kedua peraturan tersebut belum mengatur tentang ketentuan fasilitas pemadam kebakaran di pelabuhan.

Dalam Permen KP 3/2013 tentang Kesyahbandaran di Pelabuhan Perikanan disebutkan pula bahwa syahbandar di pelabuhan perikanan didukung sarana dan prasarana fungsional, satu di antaranya dapat berupa alat pemadam kebakaran.

Dalam PP 27/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan, disebutkan bahwa fasilitas pemadam kebakaran termasuk dalam salah satu fasilitas fungsional pelabuhan.

P3 Tegalsari sendiri memiliki beberapa fasilitas seperti dermaga, *breakwater*, kolam labuh, tempat pelelangan ikan, dan stasiun pengisian BBM. Pada saat kejadian, belum terdapat fasilitas pemadam kebakaran baik yang portabel maupun instalasi pemadam tetap di P3 Tegalsari.

Pada saat kejadian, kedalaman kolam pelabuhan sekitar 0,5 – 1 meter di bagian pinggir kolam dan pengerukan terakhir kali dilakukan pada tahun 2017 oleh pemerintah daerah. Terdapat dua unit kamera CCTV di P3 Tegalsari, tetapi keduanya tidak mengarah ke kolam tempat kejadian.

Pada pengembangan P3 Tegalsari tahun 2004, pelabuhan tersebut didesain untuk menampung 300 kapal ukuran kurang dari GT 30. Saat ini jumlah kapal perikanan di Kota Tegal sekitar 1300 unit ukuran kurang dari GT 100. Dengan jumlah tersebut banyak kapal saling tambat/sandar hingga menutupi kolam pelabuhan. Pada saat menjelang libur Idul Fitri, tahun baru, dan awal bulan Muharram³, lebih banyak lagi kapal-kapal perikanan yang kembali ke pelabuhan sehingga kolam pelabuhan penuh dengan kapal yang saling sandar. Dengan kondisi tersebut sulit bagi kapal-kapal untuk bergerak keluar dari kolam. Banyaknya jumlah kapal perikanan tersebut bahkan hingga memenuhi pelabuhan umum milik PT Pelindo Regional II Tegal yang terletak di sebelah timur P3 Tegalsari.

Meningkatnya jumlah kapal perikanan di P3 Tegalsari tidak terlepas dari respons pemilik kapal terhadap pertumbuhan ekonomi dan beberapa kebijakan di bidang kelautan dan perikanan pada masa lalu. Salah satu di antaranya adalah praktik *mark down* kapasitas kapal di gross akte dari ukuran awalnya lebih dari 30 GT yang memerlukan SIPI dari pemerintah pusat menjadi kapal berukuran kurang dari 30 GT yang SIPI-nya diterbitkan oleh pemerintah daerah. Tindakan *mark down* tersebut dilakukan oleh para pemilik kapal untuk memperoleh keuntungan yaitu: mendapatkan izin penangkapan dengan cantrang; subsidi bahan bakar minyak; dan menghindari pajak⁴. Pada tahun 2016, KKP mengeluarkan kebijakan pengukuran ulang kapal-kapal GT<30. Dari hasil pengukuran ulang kapal-kapal GT<30 diketahui ternyata mayoritas kapal-kapal tersebut sebenarnya GT>30, sehingga banyak kapal-kapal yang berukuran GT>30 tersebut tidak memperpanjang izin dan tidak beroperasi, lalu ditambatkan di P3 Tegalsari.

Sejak terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2023 tentang Penangkapan Ikan Terukur dan aturan turunannya terkait perizinan, di mana sebelumnya untuk memperoleh SIPI diajukan dan dibayar sebelum kapal berangkat, maka dengan aturan terbaru SIPI diperoleh saat keberangkatan secara gratis dan baru dilakukan pembayaran setelah kedatangan kapal dengan besaran 10% dari hasil tangkapan. Peraturan baru tersebut juga mengatur kapal GT>10 yang berlayar lebih dari 12 mil laut dari lepas pantai, maka SIPI diajukan ke KKP di mana aturan sebelumnya mengatur SIPI kapal ukuran GT <30 dapat diterbitkan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan di daerah. Pengawasan kapal-kapal perikanan tersebut dilakukan oleh Direktorat PSDKP dengan memantau *transmitter* atau VMS yang terpasang pada kapal perikanan.

³ Bulan pertama dalam kalender Hijriah

⁴ Yulianto Adi, Lolo FTA. 2017. Analisis Occupational Crime terhadap Praktik Mark Down dalam Dokumen Kapal Penangkap Ikan. Jurnal Krimonologi Indonesia. 1(1): 67-81.

KKP sendiri pada bulan Juli 2023 telah menerbitkan aturan moratorium perizinan kapal perikanan baru yang berlaku hingga Desember 2023 di seluruh Indonesia.

Informasi tambahan

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir telah terjadi kejadian kebakaran kapal perikanan di beberapa pelabuhan perikanan di Indonesia di antaranya di pelabuhan perikanan Muara Baru, Tegal, dan Cilacap yang menyebabkan belasan hingga puluhan kapal terbakar.

Kebakaran kapal perikanan di wilayah Kota Tegal (di area kolam Pelabuhan PT Pelindo Regional II Tegal dan sekitarnya) sendiri terjadi pada bulan November 2021 dan Januari 2022 yang masing-masing mengakibatkan belasan kapal perikanan terbakar. Pada bulan Agustus tahun 2022, KNKT melaksanakan forum grup diskusi keselamatan kapal perikanan dalam upaya membangun kesadaran seluruh pihak terkait setelah kejadian kebakaran kapal perikanan di Kota Tegal. KNKT mengundang berbagai pihak baik regulator pusat dan daerah serta asosiasi pemilik kapal perikanan di Kota Tegal guna mendiskusikan beberapa isu keselamatan. Isu keselamatan yang didiskusikan antara lain risiko kebakaran dari pengoperasian kapal perikanan dan penanganan kebakaran di pelabuhan perikanan seperti: material konstruksi kapal dari kayu dilapisi *fiberglass*, tangki bahan bakar minyak dari *fiberglass*, slang bahan bakar dari material PVC, ketersediaan pemadam kebakaran di pelabuhan, serta penjagaan kapal di dermaga dan pengawasan kegiatan kapal di pelabuhan.

ANALISIS

Kebakaran

Dalam kejadian ini KNKT tidak dapat menentukan penyebab kebakaran kapal yang diduga bernama *Kurnia Jaya* yang kemudian menjalar ke kapal-kapal perikanan lainnya di kolam P3 Tegalsari. Informasi dari saksi menyebutkan kebakaran bermula dari salah satu kapal perikanan yang berada di dekat dermaga bagian selatan di dekat SPBN lalu menjalar ke kapal-kapal lainnya karena kondisi angin dari selatan yang bertiup kencang. Upaya pemadaman pertama kali dilakukan oleh masyarakat dengan peralatan seadanya dan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Tegal. Munculnya api pemicu kebakaran kemungkinan besar berkaitan dengan kegiatan di atas kapal oleh pemilik kapal yang tidak dilaporkan ke syahbandar.

Syahbandar P3 Tegalsari menyatakan tidak ada laporan pengisian bahan bakar minyak atau laporan perbaikan kapal sebelum kejadian. Meski Tim Investigasi memperoleh informasi tentang adanya kegiatan perbaikan kapal dengan las atau pemompaan air dari dalam kapal sebelum kejadian, bukti-bukti informasi tersebut tidak berhasil didapatkan.

Sampai dengan hari ke-2 tercatat sekitar 52 kapal di dalam kolam pelabuhan telah terbakar. Pada hari ke-3, ketika upaya pemadaman lanjutan oleh Tim Pemadam dengan menggunakan hidran, salah satu kapal yang terbakar di area tengah kolam menciptakan kobaran dan jalaran api ke kapal lainnya di dermaga selatan. Kondisi ini dapat terjadi karena air hidran masuk dan mendorong bahan bakar minyak dalam tangki kapal yang terbakar lalu keluar dan menciptakan lapisan bahan bakar di permukaan air kolam pelabuhan yang selanjutnya menciptakan jalaran api. Di tambah lagi tiupan angin di hari ke-3 dari utara sehingga api menjalar di atas air dari tengah kolam ke kapal-kapal yang selamat di dermaga sisi selatan kolam pelabuhan. Akibatnya sembilan unit kapal yang tambat di dermaga selatan juga ikut terbakar.

Kejadian kebakaran kapal perikanan di Kota Tegal yang berulang sejak tahun 2021 telah menunjukkan tingginya risiko kebakaran kapal perikanan. Kapal-kapal perikanan tersebut kebanyakan-bahkan hampir di seluruh Indonesia-dibangun dari material kayu secara tradisional tanpa mempertimbangkan aspek keselamatan konstruksi terkait perlindungan kebakaran. Kebakaran kapal perikanan di P3 Tegalsari pun terjadi di luar jam kerja petugas pelabuhan atau mengulangi kejadian serupa pada tahun 2022 di Pelabuhan PT Pelindo Regional II Tegal yang terjadi pada dini hari.

Kejadian kebakaran kapal di pelabuhan perikanan di Indonesia yang terus berulang dan menyebabkan belasan hingga puluhan kapal ikut terbakar perlu mendapatkan perhatian serius dari KKP untuk mengevaluasi pengawasan

keselamatan dan keamanan pengoperasian suatu pelabuhan perikanan terhadap risiko kebakaran dari kapal perikanan.

Fasilitas pemadam

Pada saat kejadian, P3 Tegalsari tidak memiliki fasilitas pemadam kebakaran. Begitu pula dengan personel syahbandar juga belum didukung sarana dan prasarana fungsional berupa alat pemadam kebakaran sehingga pemadaman kebakaran pada saat kejadian mengandalkan bantuan tim pemadam dan peralatan pemadam dari luar pelabuhan. Ketersediaan peralatan pemadam di pelabuhan sangatlah penting dan dalam PP 27/2021 telah mencantumkan fasilitas pemadam kebakaran sebagai fasilitas fungsional pelabuhan meskipun diatur lebih lanjut bahwa hal itu bukan termasuk fasilitas minimum yang harus ada.

Jika melihat kejadian penanganan kebakaran kapal perikanan di P3 Tegalsari, salah satu fasilitas pemadam kebakaran yang dibutuhkan untuk mengisolasi kebakaran adalah media pemadam jenis *foam*. Media ini diperlukan karena kapal-kapal perikanan terbuat dari material kayu yang dilapisi *fiberglass* dan di dalam kapal perikanan tersebut juga menyimpan cairan bahan bakar minyak yang dapat menjadi sumber bahan bakar pembentuk kebakaran. Penanganan kebakaran dari sumber kebakaran berupa bahan bakar minyak (cairan) tersebut lebih efektif menggunakan media pemadam jenis *foam* daripada menggunakan media air.

Upaya pemadaman menggunakan *foam* untuk pemadaman kebakaran kapal di P3 Tegalsari belum berjalan secara efektif karena beberapa faktor. Meskipun pada waktu kejadian pemadaman tersedia media pemadam *foam* bantuan dari luar pelabuhan, akan tetapi jumlah alat yang digunakan sangat sedikit dibanding luas kebakaran. Di sisi lain, upaya sporadis yang dilakukan oleh berbagai instansi pemerintah dan masyarakat dengan peralatan seadanya setempat lebih banyak menggunakan air. Hal ini terlihat ketika proses pemadaman pada tanggal 16 Agustus 2023.

Ketersediaan fasilitas pemadam kebakaran di pelabuhan juga perlu memperhatikan jangkauan dari peralatan pemadam jika kapal perikanan yang terbakar berada di tengah kolam. Pada saat kejadian, untuk memadamkan kapal yang terbakar di tengah kolam perlu mendatangkan helikopter karena jangkauan hidran mobil-mobil pemadam tidak dapat mencapai area tengah kolam.

Di samping fasilitas berupa alat, teknik penanganan pemadaman kebakaran kapal perikanan juga tidak terlihat secara optimal. Terdapat jeda satu hari antara kebakaran pertama dan kedua. Waktu di antara kedua hari tersebut tidak dimitigasi oleh petugas yang berwenang pada proses pemadaman untuk mengatasi tumpahan minyak di perairan pelabuhan. Tidak adanya upaya mitigasi ini berakibat adanya jalaran api karena genangan minyak di atas air yang tersulut api.

Keselamatan di pelabuhan

Banyaknya jumlah kapal yang terbakar pada saat kejadian tidak terlepas dari kondisi berdempetnya kapal-kapal di kolam pelabuhan sehingga api dengan cepat menjalar dari satu kapal ke kapal lainnya. Selain itu, banyaknya jumlah kapal yang terbakar juga disebabkan dangkalnya kolam pelabuhan sehingga sulit untuk menggeser kapal.

P3 Tegalsari sejak awal hanya didesain untuk menampung 300 kapal perikanan ukuran GT 30, tetapi saat ini jumlah kapal yang tercatat di P3 Tegalsari mencapai 1.300 unit dengan berbagai ukuran hingga GT 100. Akibatnya kapal-kapal tersebut memenuhi kolam pelabuhan, menutup alur masuk, dan sulit digeser ketika terjadi kebakaran. Ketidakseimbangan rasio antara jumlah armada kapal perikanan dengan kapasitas P3 Tegalsari perlu menjadi perhatian para pihak terkait mengingat dampak negatif yang ditimbulkan. KNKT menilai perlunya KKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah memperhatikan atau melakukan penilaian rasio kapasitas pelabuhan pangkalan sebelum penerbitan SIPI/SIKPI. Sampai saat ini belum tersedia panduan penilaian rasio jumlah perizinan operasi kapal perikanan di suatu pelabuhan pangkalan untuk mencegah kelebihan kapasitas.

Kesulitan menggeser kapal pada saat kejadian juga dipengaruhi faktor surutnya air laut berdampak pada dangkalnya kolam pelabuhan. Sejak terakhir dikeruk pada tahun 2017, kolam dan alur P3 Tegalsari belum pernah lagi dikeruk. Foto dari udara sebelum kejadian yang diperoleh Tim Investigasi dan observasi yang dilakukan Tim Investigasi di bagian pinggir kolam memperlihatkan dangkalan kolam pelabuhan.

Dari kejadian kebakaran ini dan tingginya risiko kebakaran dari kapal perikanan di kolam pelabuhan, KNKT menilai pengelola pelabuhan perlu mengantisipasi kesiapan kedalaman kolam meski dalam kondisi air laut surut untuk tetap bisa menggeser kapal guna mencegah penjalaran kebakaran kapal satu dengan yang lainnya saat terjadi kebakaran.

Desain organisasi

Kedudukan Syahbandar dalam UU 17/2008 di bidang pelayaran berbeda dengan definisi syahbandar di peraturan perundangan bidang kelautan dan perikanan. Peraturan bidang pelayaran menempatkan syahbandar sebagai pejabat tertinggi di pelabuhan, sedangkan di bidang kelautan dan perikanan menempatkan syahbandar berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala pelabuhan.

Selaras dengan peraturan perundangan bidang kelautan dan perikanan yang lebih tinggi, dalam Peraturan Daerah Jawa Tengah 1/2013 juga menempatkan kedudukan syahbandar di pelabuhan perikanan di Jawa Tengah bukan merupakan pejabat dengan kewenangan tertinggi di pelabuhan perikanan. Lebih lanjut diatur di Permen KP 8/2012 bahwa penempatan dan penugasan syahbandar di pelabuhan perikanan juga mempertimbangkan usulan dari kepala dinas provinsi untuk pelabuhan perikanan daerah.

Di sisi lain, Syahbandar P3 Tegalsari pada saat kejadian merupakan personel dari pemerintah pusat (KKP) yang ditetapkan oleh Dirjen Perikanan Tangkap KKP dan dalam melaksanakan tugas-tugasnya syahbandar dibantu oleh petugas syahbandar yang personelnnya berasal dari dinas provinsi dan kabupaten kota. Sedangkan Kepala P3 Tegalsari bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah. Desain struktur organisasi semacam ini dapat memunculkan lemahnya rantai komando secara hierarkis.

Terbitnya peraturan perundangan yang mengalihkan penyelenggaraan bidang kelautan dan perikanan dari Kemenhub ke KKP telah membebaskan tugas dan wewenang yang besar yang sebelumnya dijalankan oleh suatu unit organisasi kesyahbandaran di Kemenhub menjadi tanggung jawab personel (perorangan) di KKP. Jika melihat organisasi kesyahbandaran di Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kemenhub, di kantor pelabuhan umum memiliki seorang kepala yang melaksanakan tugas sebagai syahbandar dibantu seperangkat organ (bidang, seksi, dan staf pelaksana) dengan rantai komando yang secara hierarki terstruktur untuk menjalankan tugas dan fungsinya. Sementara itu, syahbandar di pelabuhan perikanan terkadang hanya satu orang personel dan dibantu personel dari pemerintahan daerah yang berbeda jalur rantai komandonya untuk menjalankan ke-enam belas tugas dan wewenangnya yang disebutkan dalam Permen KP 3/2013.

Jika merujuk ke undang-undang dan peraturan turunannya mengenai tugas dan wewenang syahbandar yang cukup luas, maka KKP perlu meninjau kembali desain struktur organisasi syahbandar pelabuhan perikanan terkait dengan kedudukan, organ pendukung, dan hierarki rantai komandonya.

Besarnya beban tugas syahbandar ini dapat terlihat di P3 Tegalsari baik dalam aktivitas pelabuhan sehari-hari maupun pada saat kejadian kebakaran ini di mana syahbandar harus melaksanakan pengawasan terhadap keselamatan kapal dan kepelabuhanan. Pada saat kejadian kebakaran, Syahbandar P3 Tegalsari tidak didukung organ untuk menjalankan kepemimpinan pemadaman kebakaran. Koordinasi pemadaman kebakaran tidak terlihat dilaksanakan oleh syahbandar sebagai pemimpin pemadaman kebakaran untuk menggerakkan personel atau peralatan pemadam yang ada di Kota Tegal atau daerah sekitarnya.

Kurangnya dukungan kepemimpinan syahbandar dari kondisi ideal terlihat pada saat proses pemadaman kebakaran kapal di P3 Tegalsari. Ketika kejadian, belum ada panduan teknis yang secara jelas menyatakan siapa yang harus menjadi pimpinan tertinggi yang memimpin operasi pemadaman (*on scene commander/OSC*). Pada waktu itu hadir Komandan Pangkalan TNI AL yang selanjutnya ditunjuk untuk memimpin operasi pemadaman, baik untuk personelnnya sendiri maupun semua instansi lain yang terlibat dalam proses pemadaman. Kebakaran di P3 Tegalsari ini dapat saja akan semakin buruk jika pada waktu itu tidak ada yang bersedia memimpin pemadaman kebakaran.

Dalam kegiatan operasional pelabuhan sehari-hari, berdasarkan aturan bahwa syahbandar juga harus menentukan kapal-kapal perikanan yang memasuki pelabuhan perikanan untuk tambat/labuh dan diatur sesuai tujuannya. Tugas ini bertambah rumit pengawasannya manakala para pemilik kapal tidak mematuhi ketentuan dengan menambatkan kapal-kapal mereka yang pada area yang tidak sesuai peruntukkannya sehingga memenuhi kolam dan menutup alur.

Terlebih lagi, kapal-kapal perikanan di Tegal menyebar hingga di Pelabuhan PT Pelindo Tegal sehingga area pengawasannya menjadi lebih luas.

Permasalahan lainnya, aktivitas di atas kapal yang dapat memicu kebakaran (seperti pengelasan atau perbaikan bagian kapal, pemompaan air dari dalam kapal, atau aktivitas lainnya) saat kapal tambat di pelabuhan juga menunjukkan kebutuhan pengawasan pengaturan tambat kapal berdasarkan kegiatan kapal di pelabuhan. Pengaturan area kegiatan kapal seperti misalnya perbaikan dan perawatan kapal yang pengawasannya dilakukan oleh syahbandar sangat penting untuk mencegah kejadian penjaralan kebakaran. Hal ini mengingat kejadian kebakaran kapal perikanan di Tegal selalu terjadi di luar jam kerja (pengawasan) petugas pelabuhan.

Hal-hal yang dijabarkan di atas hanya sebagian kecil dari tugas syahbandar di pelabuhan perikanan yang selain itu juga seorang syahbandar dibebankan untuk pengurusan administrasi kapal-kapal yang keluar masuk pelabuhan. Dengan kondisi seperti itu, KNKT menilai perlunya KKP meninjau desain organisasi kesyahbandaran pelabuhan perikanan dengan memperhatikan beban tugas dan wewenang syahbandar serta memperhatikan keterlibatan pihak-pihak lainnya seperti kepala pelabuhan, pengawas perikanan PSDKP, dan asosiasi pemilik kapal untuk mendukung pengawasan keselamatan kapal dan kepelabuhanan.

KESIMPULAN

Temuan

1. Risiko kebakaran dari kapal perikanan cukup tinggi mengingat kapal-kapal perikanan dibangun secara tradisional dari material kayu dan belum mempertimbangkan aspek keselamatan konstruksi terkait perlindungan kebakaran.
2. Belum tersedia fasilitas pemadam kebakaran di P3 Tegalsari dan syahbandar juga belum didukung sarana dan prasarana fungsional alat pemadam kebakaran.
3. Belum tersedia panduan penanganan kondisi darurat di pelabuhan perikanan.
4. Kebakaran kapal perikanan di P3 Tegalsari terjadi di luar jam kerja syahbandar atau petugas pelabuhan.
5. PP 27/2021 telah memasukkan fasilitas pemadam sebagai salah satu fasilitas di pelabuhan perikanan yang dalam peraturan perundangan sebelumnya belum mencantumkan fasilitas pemadam tersebut.
6. P3 Tegalsari didesain untuk menampung 300 kapal, tetapi saat ini jumlah kapal yang tercatat berpangkalan di P3 Tegalsari mencapai sekitar 1300 unit.
7. Belum tersedia panduan penilaian rasio jumlah perizinan operasi kapal perikanan terhadap kapasitas suatu pelabuhan pangkalan.
8. Kolam dan alur pelabuhan P3 Tegalsari terakhir kali dikeruk pada tahun 2017.
9. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah mendukung pengalihan status pengelolaan P3 Tegalsari ke KKP dan meningkatkannya menjadi PPN, tetapi proses tersebut masih menunggu persetujuan DPRD Provinsi Jawa Tengah dan terbentuknya UPT KKP.
10. Dalam UU 17/2008 disebutkan bahwa syahbandar pelabuhan merupakan pejabat dengan kewenangan tertinggi, tetapi dalam peraturan dan perundangan bidang kelautan dan perikanan serta peraturan daerah menyebutkan syahbandar di pelabuhan perikanan dalam melaksanakan tugasnya berkoordinasi dan bertanggung jawab kepada Kepala Pelabuhan Perikanan.

Faktor Kontribusi⁵

1. Kebakaran dari salah satu kapal yang berada dalam posisi saling tambat di kolam pelabuhan.
2. Kondisi kolam yang dangkal sehingga menyulitkan kapal-kapal perikanan lain digeser untuk menjauhkan dari jalaran kebakaran.
3. Lemahnya pengawasan dari aktivitas di atas kapal perikanan di pelabuhan perikanan yang berpotensi menimbulkan risiko kebakaran.

REKOMENDASI

Dari hasil analisis dan kesimpulan di atas, KNKT merekomendasikan hal-hal berikut untuk mencegah terjadinya kejadian yang serupa di masa mendatang. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2013 tentang Investigasi Kecelakaan Transportasi, Pasal 47 menyatakan bahwa pihak terkait wajib menindaklanjuti rekomendasi keselamatan yang tercantum dalam laporan akhir investigasi kecelakaan transportasi dan wajib melaporkan tindak lanjut rekomendasi kepada Ketua KNKT.

Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap

1. Melakukan pemetaan dan mitigasi risiko kebakaran dan ketersediaan panduan penanganannya untuk pelabuhan-pelabuhan perikanan di Indonesia.
2. Mengevaluasi desain organisasi kesyahbandaran di pelabuhan perikanan dengan memperhatikan beban pengawasan keselamatan dan keamanan pelayaran dan kepelabuhanan.
3. Memastikan syahbandar di pelabuhan perikanan diberikan dukungan sarana dan prasarana fungsional peralatan pemadam kebakaran sesuai Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 3 Tahun 2013.
4. Menyediakan panduan penilaian rasio jumlah perizinan operasi kapal perikanan terhadap kapasitas suatu pelabuhan pangkalan.
5. Menyebarluaskan kejadian ini sebagai pembelajaran terhadap keselamatan pengelolaan pelabuhan perikanan di seluruh Indonesia.

Sampai dengan diterbitkannya laporan akhir investigasi kecelakaan ini, KNKT tidak mendapatkan masukan atau tanggapan terhadap rekomendasi dimaksud.

Status: Open

Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah

1. Memastikan ketersediaan fasilitas pemadam di pelabuhan perikanan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2021 dengan mempertimbangkan kesesuaian peralatan pemadam dan kondisi pelabuhan serta kebutuhan risiko yang dihadapi.
2. Memastikan perawatan kedalaman kolam dan alur P3 Tegalsari dilakukan secara berkala untuk mengantisipasi kapal-kapal dapat segera digeser bila terjadi kebakaran.

⁵ Faktor kontribusi adalah sesuatu yang mungkin menjadi penyebab kejadian. Dalam hal ini semua tindakan, kelalaian, kondisi atau keadaan yang jika dihilangkan atau dihindari maka kejadian dapat dicegah atau dampaknya dapat dikurangi.

3. Mendorong peran asosiasi pemilik kapal untuk aktif meminimalisir risiko kebakaran dari aktivitas di atas kapal selama tambat di pelabuhan.

Terkait rekomendasi tersebut di atas, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah menyampaikan tanggapan sebagai berikut.

1. Himbauan untuk pengangkatan bangkai kapal oleh masing-masing pemilik kapal.
2. Sosialisasi terus menerus melalui pengumuman dengan pengeras suara tentang keselamatan kapal sandar terhadap bahaya kebakaran.
3. Dinas Kebakaran Kota Tegal telah melakukan survei pemasangan hidran di lokasi rawan kebakaran rencana tahun ini akan dikerjakan.
4. Sosialisasi dan simulasi terhadap pegawai pelabuhan perikanan untuk penanganan awal kebakaran.

Status: Rekomendasi Nomor 1 Close, rekomendasi Nomor 2, dan 3 Open

SUMBER INFORMASI DAN REFERENSI TERKAIT

Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Tengah;

Kepala Pelabuhan Perikanan Pantai Tegalsari;

Syahbandar Pelabuhan Perikanan Pantai Tegalsari;

PSDKP Wilker Tegal.

KOMITE NASIONAL KESELAMATAN TRANSPORTASI REPUBLIK INDONESIA

Jl. Medan Merdeka Timur No.5 Jakarta 10110 INDONESIA

Phone : (021) 351 7606 / 384 7601 Fax : (021) 351 7606 Call Center : 0812 12 655 155

website 1 : <http://knkt.dephub.go.id/webknkt/> website 2 : <http://knkt.dephub.go.id/knkt/>

email : knkt@dephub.go.id

ISBN
BARCODE