



Permasalahan Kelembagaan Pemanfaatan Waduk Darma untuk Kegiatan Budidaya Keramba Jaring Apung di Kabupaten Kuningan Jawa Barat

Amelia Indah Hermawaty¹

Balai Besar Wilayah Sungai Cimanuk-Cisanggarung
Direktorat Jenderal Sumber Daya Air
Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Indonesia

Artikel Masuk : 22 Mei 2015

Artikel Diterima : 6 Juli 2015

Publikasi Online : 31 Agustus 2015

Abstrak: Waduk Darma merupakan salah satu sumber daya air yang diharapkan optimal hasilnya untuk memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat Kabupaten Kuningan. Pemanfaatan Waduk Darma untuk kegiatan perikanan Keramba Jamba Apung (KJA) dinilai tidak sesuai dengan PP Nomor 37 Tahun 2010. Kegiatan perikanan KJA yang semakin masif berdampak pada menurunnya kualitas lingkungan di sekitar Waduk Darma. Kelembagaan pemanfaatan Waduk Darma ditengarai menjadi akar permasalahan yang perlu dikaji. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis permasalahan kelembagaan pemanfaatan Waduk Darma untuk kegiatan perikanan Keramba Jamba Apung (KJA) di Kabupaten Kuningan, Jawa Barat. Pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian ini yang didukung oleh data hasil wawancara kepada pemerintah pusat dan daerah dan petani KJA. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelembagaan pemanfaatan Waduk Darma tidak berjalan baik dilihat dari aspek kebijakan, peran dan kewenangan, dan koordinasi stakeholder. Dari aspek kebijakan, ada tumpang tindih peraturan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tidak ada prosedur perizinan yang diberlakukan untuk kegiatan KJA, dan kurangnya sosialisasi mengenai kebijakan dan aturan pemanfaatan keramba kepada masyarakat maupun lembaga terkait. Dari aspek peran dan kewenangan, ada perubahan wewenang dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, sumber daya manusia untuk mengelola Waduk Darma kualitasnya masih rendah, dan aktivitas perikanan KJA yang tidak terkoordinir dengan baik. Kemudian dari aspek koordinasi, belum ada koordinasi langsung antar instansi yang terlibat dalam pemanfaatan waduk, Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air (TKPSDA) sebagai wadah koordinasi belum berjalan dengan baik, dan adanya missing link antara pemerintah pusat melalui BBWS dan pemerintah daerah. Pemerintah sebagai otoritas dapat membuat suatu konsep kelembagaan dengan model hubungan integrated administrative system agar tercipta hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Kata kunci: Kelembagaan, Kewenangan, Koordinasi, Keramba Jaring Apung

Abstract: *Darma Reservoir is one of water resources in Kuningan that potentially used to fulfill needs for clean water. In Darma Reservoir, there are many Keramba Jaring Apung.*

¹ Korespondensi Penulis: Balai Besar Wilayah Sungai Cimanuk-Cisanggarung, Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Indonesia
Email: amel.anaphalis@gmail.com

But, Keramba Jaring Apung (KJA) is not appropriate to PP Number 37 Year 2010. The KJA is increase massive impact on environmental degradation around Darma Reservoir. Institutional utilization Darma suspected to be the root of the problem that needs to be studied. This study was analyze the problems of institutional bertujuan Darma use for fishing activities Jamba Floating Cage (KJA) in Kuningan regency, West Java. Qualitative approach is used in this study are supported by data from interviews to the national and local governments and farmers KJA. KJA are increasingly massive impact on environmental degradation around Darma Reservoir. Institutional utilization Darma suspected to be the root of the problem that needs to be studied. This study has an objective to analyze the problems of Darma institutional correlates to fishing activities Jamba Floating Cage (KJA) in Kuningan regency, West Java. The results showed that the use of institutional Darma not going well seen from the aspect of policies, roles and responsibilities, and coordination stakeholders. From the aspect of the policy, there is overlapping of regulations between the central government and local governments, there is no licensing procedures shall apply to the activities of KJA, and lack of socialization of policies and rules of the use of cages to the public and relevant institutions. From the aspect of the role and authority, there is a change in the authority of local governments to the central government, human resources to manage Darma Reservoir quality is still low, dab KJA fishing activities which are not well coordinated. Then, from the aspect of coordination, there is no direct coordination between agencies involved in the utilization of reservoirs, Coordination Team Water Resource Management (TKPSDA) as a coordination forum has not gone well, and the missing link between central government and local governments through BBWS. Government as the authority can make a model of the relationship with the institutional concept of integrated administrative system in order to create a harmonious relationship between the central government and local governments.

Keywords: *Institution, Authority, Coordination, Keramba Jaring Apung*

Pendahuluan

Pemanfaatan sumber daya alam untuk masyarakat secara luas dan efisien merupakan tuntutan dalam pembangunan nasional. Salah satu sumber daya esensial bagi masyarakat adalah sumber daya air (SDA) yang berguna untuk berbagai kepentingan. Salah satu upaya pemerintah dalam rangka memenuhi keperluan air secara terkelola adalah dengan pembendungan daerah aliran sungai (DAS). Pembentukan waduk melalui pembendungan DAS menuntut adanya pengelolaan agar diperoleh hasil optimal dari daya guna air untuk melayani kebutuhan masyarakat. Upaya mengoptimalkan sumber daya air melalui bendungan atau waduk tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk dorongan pengembangan wilayah karena sifatnya yang memanfaatkan SDA untuk memberikan daya guna yang lebih bagi masyarakat.

Perencanaan pembangunan tidak hanya mengenai *hard infrastructure* (infrastruktur fisik), tetapi juga mengenai pembangunan *soft infrastructure* yang terutama berupa *institutional development*. Di Indonesia sendiri telah diberlakukan desentralisasi guna mendukung kebijakan pengembangan wilayah. Dalam konteks pemerintah sebagai pengelola infrastruktur publik, maka pemerintah dituntut untuk memiliki kelembagaan yang baik, termasuk dalam pengelolaan waduk sebagai sumber daya air.

Kelembagaan adalah kompleksitas dari norma-norma dan perilaku yang berlangsung terus menerus sepanjang waktu melalui pelayanan tujuan-tujuan yang bernilai secara kolektif (Uphoff, 1986). Dalam terminologi administrasi kelembagaan diartikan sebagai keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kelembagaan juga erat kaitannya dengan organisasi dan pengorganisasian dalam suatu

lembaga. Organisasi didefinisikan sebagai setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk pencapaian tujuan bersama (Siagan, 2005). Menurutnya, dalam mewujudkan tujuan tersebut ada pembagian hubungan kerja yang mengikat antara sekelompok orang yang disebut pimpinan dan sekelompok orang yang disebut bawahan. Peran lembaga sebagai suatu sistem di dalam suatu masyarakat adalah untuk mengurangi ketidakpastian dalam artian kelembagaan yang terbentuk tersebut memberikan kerangka untuk melalui aturan yang disepakati. Maka dari itu, kelembagaan yang jelas akan sangat mempengaruhi keberlangsungan berjalannya suatu sistem, termasuk dalam konteks pemanfaatan Waduk Darma sebagai sumber pengelolaan air di Kabupaten Kuningan, Jawa Barat.

Waduk Darma merupakan Bendungan yang terletak di Desa Darma, Kecamatan Darma, Kabupaten Kuningan, Jawa Barat. Menurut data teknis dari Kementerian Pekerjaan Umum, Dirjen SDA, Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Cimanuk-Cisanggarung, bahwa luas daerah layanan Waduk Darma sendiri dari data tahun 2006/2007 mencapai areal yang sangat luas meliputi Kab. Kuningan 6.400 ha dan Kab. Cirebon 13.284 Ha. Selain dari itu air Waduk Darma juga digunakan untuk air baku PDAM Kuningan, Keramba Jaring Apung (KJA), dan pemanfaatan objek wisata. Tidak berjalannya kelembagaan pemanfaatan Waduk Darma berdampak pada tidak terkendalinya KJA yang menjadikan air menjadi keruh sehingga berdampak juga pada supply air bersih bagi masyarakat terutama yang berada di daerah pelayanannya.

Sebelumnya, pengelolaan Waduk Darma berada di Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang dulu dibangun sekitar tahun 1959-1962, namun sejak dikeluarkannya UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, pengelolaan Waduk Darma diserahkan ke Pemerintah Pusat melalui Balai Besar Wilayah Sungai Cimanuk-Cisanggarung. Hal ini disebabkan karena Waduk Darma mengalir lebih dari 3.000 hektar dan menurut PP RI No 20/2006 tentang irigasi pasal 16 (1d) bahwa wewenang dan tanggung jawab sistem irigasi pada daerah yang luasnya lebih dari 3.000 ha menjadi tanggung jawab pusat. Aturan kewenangan tersebut sebenarnya sudah cukup jelas, namun sampai saat ini realisasi dari aturan kewenangan tersebut belum sesuai dengan yang diharapkan terkait dengan pelaksanaan kebijakan pengelolaan Waduk Darma. Kondisi ini diperparah dengan adanya aktivitas perikanan Keramba Jaring Apung (KJA) yang mengakibatkan kualitas air bersih Waduk Darma menjadi semakin keruh.

Rendahnya realisasi pengelolaan Waduk Darma mengingatkan bahwa perlu adanya mekanisme koordinasi dan komunikasi yang tepat. Kendala utama yang ditemukan dalam koordinasi antar lembaga dalam pengelolaan sumber daya air di sistem Waduk Darma terutama terkait dengan aspek tindak lanjut dan kepatuhan. Oleh karena itu perlu adanya penelitian terkait dengan kelembagaan pemanfaatan Waduk Darma untuk kegiatan perikanan Keramba Jaring Apung (KJA) di Kabupaten Kuningan Jawa Barat. Sehingga upaya pemanfaatan Waduk Darma dapat dilakukan secara optimal dan memiliki daya guna dan daya hasil yang maksimal.

Metode Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini merupakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dianggap sebagai pendekatan yang cocok untuk mengkaji dan menyelidiki suatu fenomena sosial termasuk dalam konteks kelembagaan meliputi kebijakan, organisasi, dan individu karena penelitian ini memungkinkan peneliti untuk menggali informasi secara mendalam mengenai suatu masalah dari objek penelitian secara langsung.

Dalam penelitian ini, penentuan narasumber yang menggunakan metode *key person* antara lain adalah pihak pemerintah pusat yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Cimanuk-

Cisanggarung, sedangkan dari pihak pemerintah daerah yaitu Dinas PSDA Provinsi Jawa Barat; Dinas Pertanian, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Kuningan; Pengelola Waduk Darma, Dinas Pariwisata Kabupaten Kuningan; PDAM Kabupaten Kuningan. Narasumber juga berasal dari Masyarakat Petani Keramba Jaring Apung yang sangat terkait dengan kegiatan KJA yang mempengaruhi pemanfaatan Waduk Darma tersebut. Peneliti menganggap bahwa informan penelitian tersebut mengerti mengenai kondisi masalah yang terjadi sehingga dapat dipandu melalui wawancara untuk mendapat informasi yang dibutuhkan.

Sebagai bentuk antisipasi dari penggunaan metode *key person* dalam menentukan narasumber, peneliti juga melakukan metode *snowballing sampling*. Hal ini dikarenakan ada kemungkinan pelimpahan wewenang dari narasumber tujuan ke pihak lain yang direkomendasikan menjadi narasumber relevan karena keterbatasan pengetahuan peneliti terhadap kondisi di lapangan yang sebenarnya. Penentuan narasumber melalui metode *snowballing sampling*. Teknik *sampling* ini dimulai dengan mencari informasi narasumber pertama yang direkomendasikan dari pihak yang dianggap mengerti. Selanjutnya, narasumber yang direkomendasikan tadi yang disebut sebagai *gatekeeper* akan merekomendasikan atau memberi petunjuk pihak yang dapat menjadi narasumber lain untuk diwawancara.

Kajian Teori

Kelembagaan

Pemahaman dasar yang harus dimengerti adalah ada perbedaan definitif dari istilah kelembagaan dan lembaga (dalam konteks organisasi). Menurut Braun dan Feldbrugge (1998, dalam Nasution, 2005) lembaga atau organisasi merupakan susunan dari pelaku yang memiliki peran-peran (*role*) tertentu, sedangkan kelembagaan adalah aturan permainannya (*rules of the game*). Kelembagaan menyangkut inovasi-inovasi yang menyiratkan perubahan kualitatif dalam norma-norma, dalam pola-pola kelakuan, dalam hubungan-hubungan perorangan dan hubungan-hubungan kelompok, dalam persepsi baru mengenai tujuan-tujuan maupun cara-cara (Esman, 1986, dalam Santosa, 2006). Ruttan dan Hayami (1984, dalam Gopalakrishnan et al., 2005) menyebutkan “kelembagaan adalah aturan – aturan sosial atau aturan dalam organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar orang dengan membantu mereka membentuk ekspektasi yang setiap orang dapat terus berurusan dengan orang lain dengan baik”. Menurut North (1984, dalam Gopalakrishnan et al., 2005), “Kelembagaan adalah aturan – aturan, karakteristik penegakan aturan, dan norma – norma perilaku yang berkaitan dengan interaksi manusia”.

Koordinasi Antar Lembaga dalam Pemerintahan

Kelembagaan berhubungan dengan sistem manajemen, termasuk perencanaan, pemantauan dan evaluasi, struktur organisasi dan perubahannya, termasuk koordinasi antar badan-badan hukum dan kebijakan sektoral yang berhubungan dengan kelembagaan dengan tujuan utama membuat efektif penggunaan sumberdaya yang dimiliki oleh suatu negara (Israel, 1987, dalam Nasution, 2005). Koordinasi tidak akan terlepas dari adanya berbagai kepentingan yang disalurkan melalui lembaga ataupun non lembaga dalam rangka mendapatkan suatu kesatuan langkah dan tindakan pencapaian tujuan bersama (Santosa, 2006).

Dalam kelembagaan diperlukan mekanisme koordinasi dan komunikasi yang tepat untuk mampu tetap menjaga terciptanya sinkronisasi langkah pekerjaan di lapangan sehingga dapat meminimalisasi kemungkinan timbulnya permasalahan secara lebih dini dan efektif dalam penanganannya (Santosa, 2006). Perlunya koordinasi juga terkait dengan

pendapat Simon (1986, dalam Syafrudin, 1976) bahwa keefektifan lembaga dalam usahanya mencapai tujuan tertentu tidak hanya tergantung pada aktivitasnya sendiri, tetapi juga pada bagaimana hubungan aktivitas yang dilakukan tersebut dengan yang sedang dilakukan pihak lain. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka muncul kebutuhan akan adanya norma atau aturan yang memelihara keselarasan bagi keseluruhan pihak terkait untuk menghindari persaingan yang negatif sebagai dampak bias dari kerjasama yang tidak terkoordinasi.

Koordinasi dalam pengelolaan waduk Darma memperlihatkan sejumlah dimensi yang harus diperhatikan. Dimensi-Dimensi Koordinasi (Bouckaert, 2010) tersebut yaitu :

1. Dimensi vertikal dan horisontal
2. Dimensi positif dan negatif
3. Dimensi kebijakan, administrasi atau manajemen.
4. Dimensi spesifik dan sistemik
5. Dimensi outside dan inside.
6. Dimensi politik dan administrasi

Koordinasi dapat dilakukan pada tingkat politik yaitu kepada para pembuat kebijakan setingkat menteri atau kabinet, koordinasi antar departemen dan koordinasi antar badan otonom, perusahaan publik dan lain-lainnya. Pada dimensi ini, koordinasi harus memperhatikan perilaku aktor-aktor politik dalam pengambilan keputusan.

Analisis

Analisis Kebijakan Pemanfaatan Waduk Darma untuk Perikanan Keramba Jaring Apung (KJA)

Waduk Darma merupakan salah satu aset sumber daya air milik pemerintah yang pemanfaatannya terkendala oleh kebijakan yang ada. Saat ini, pemanfaatan Waduk Darma diatur dalam berbagai kebijakan yang sifatnya hirarkis. Payung hukum tertinggi yang mengatur pemanfaatan Waduk Darma adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Kemudian, pada tahun 2006 dan 2010 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2010 tentang Bendungan. Kedua Peraturan Pemerintah ini sama-sama mengatur pemanfaatan Waduk Darma. Beberapa kebijakan yang tumpang tindih antara Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2010 Bendungan. Masih banyak celah antara elemen-elemen kebijakan terkait tata kelola kegiatan KJA di Waduk Darma dengan realita di lapangan. Rekomendasi teknis dan ketentuan perizinan merupakan dua hal krusial yang harus segera diupayakan sebelum kegiatan KJA berkembang semakin tidak terkendali.

Menurut UU No. 7 Tahun 2004, Pemerintah Kabupaten Kuningan memiliki kewenangan untuk mengelola dan memberi izin pemanfaatan Waduk Darma, pasca berlakunya PP No. 20 Tahun 2006, Kementerian Pekerjaan Umum melalui BBWS Cimanuk-Cisanggarung memiliki kewenangan untuk pengelolaan teknis Waduk Darma. Demikian juga dalam hal perizinan, menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 pemberian izin merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2010 dijelaskan bahwa Menteri, Gubernur, atau kepala daerah dapat memberikan izin berdasarkan rekomendasi teknis dari UPT (dalam hal ini BBWS Cimanuk-Cisanggarung), dan Pergub Jawa Barat No. 7 tahun 2011 mengatur bahwa petani KJA harus mendapatkan rekomendasi teknis dari BBWS Cimanuk-Cisanggarung untuk mendapatkan izin kegiatan KJA. Aturan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini belum sinkron sehingga timbul permasalahan.

Berdasarkan hasil wawancara, diketahui bahwa BBWS Cimanuk-Cisanggarung hanya memiliki kewenangan untuk memberikan rekomendasi teknis terkait kegiatan KJA di

Waduk Darma karena BBWS tidak memiliki aturan kewenangan yang kuat untuk menindak atau menertibkan kegiatan perikanan KJA yang semakin menimbulkan masalah di Waduk Darma. Pemberian izin justru menjadi wewenang kepala daerah. Hal ini menyebabkan kontrol kegiatan KJA menjadi sulit karena kepala daerah bukan merupakan pihak yang terjun langsung dilapangan. Pengendalian jumlah perikanan KJA menjadi lambat untuk dilakukan. Dapat dikatakan bahwa belum jelasnya sistem perizinan ini memberikan celah bagi eksploitasi Waduk Darma untuk kegiatan perikanan Keramba Jamba Apung (KJA).

Dapat disimpulkan bahwa permasalahan yang muncul adalah tumpah tindihnya peraturan yang dibuat oleh pusat dan peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah, tidak adanya aturan yang menjelaskan mengenai pengendalian dan penindakan KJA yang melebihi kapasitas serta kurangnya sosialisasi kebijakan terkait dengan pemanfaatan Waduk Darma kepada masyarakat maupun badan usaha dan pihak lain yang terlibat oleh Pemerintah pusat ataupun Pemerintah Daerah.

Analisis Peran dan Kewenangan Stakeholders dalam Pemanfaatan Waduk Darma untuk Perikanan Keramba Jaring Apung

Analisis peran dan kewenangan stakeholders membahas konteks lembaga dan individu (SDM) di masing-masing stakeholders yakni pemerintah pusat dan daerah, dan petani KJA di Waduk Darma. Peran dan kewenangan pemerintah (instansi dan aparaturnya) dalam pengelolaan Waduk Darma belum menjalankan tugasnya dengan baik. Sementara itu, masih terjadi konflik sosial antara petani KJA yang tergabung dengan kelompok hasil konsensus dengan petani individual.

Terdapat dua permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan Waduk Darma. Pertama, masing-masing instansi dan aparaturnya belum menjalankan peran dan kewenangannya dengan baik. Kedua, aktivitas perikanan KJA yang tidak terkoordinasi dengan baik. Permasalahan pertama disebabkan oleh belum jelasnya kewenangan untuk mengelola dan member izin aktivitas perikanan KJA yang disebabkan oleh 4 hal yakni (1) pengaturan *inflow-outflow* pintu untuk aliran air waduk masih berdasarkan sistem irigasi dan pengendalian banjir, bukan KJA, (2) belum ada pengaturan aktivitas KJA dalam rencana tata ruang, (3) belum ada upaya untuk menguji kualitas air waduk secara rutin, (4) kurangnya pembinaan petani KJA.

Permasalahan kedua disebabkan karena adanya konflik sosial antara petani yang tergabung dalam kelompok dan petani individual. Konsensus yang digagas oleh pemerintah setempat dan disetujui oleh beberapa petani KJA dan telah menyepakati tentang manajemen pakan, pengaturan kerapatan jaring-jaring, dan kebersihan waduk, tidak diikuti oleh semua petani KJA. Alhasil, petani yang tergabung dalam kelompok lebih menaati hasil konsensus. Sementara, petani individual (tidak tergabung dalam kelompok) melakukan kegiatan perikanan KJA berdasarkan kepentingannya.

Analisis Koordinasi Stakeholders Pemanfaatan Waduk Darma untuk Perikanan Keramba Jaring Apung (KJA)

Koordinasi merupakan hal yang cukup penting untuk dilakukan, mengingat masing-masing stakeholders memiliki tugas yang berbeda satu sama lain, namun bertanggungjawab dengan objek yang sama yakni Waduk Darma. Koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah harus lebih dulu dibangun karena belum ada kejelasan aturan terkait pengendalian aktivitas KJA di Waduk Darma. Permasalahan terkait dengan koordinasi, secara umum terletak pada ketidakjelasan aturan yang mendukung peran dan kewenangan masing-masing stakeholders. Namun, bentuk koordinasi dapat diinisiasi oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengendalikan aktivitas KJA.

Saat ini proses koordinasi yang dilakukan oleh BBWS Cimanuk – Cisanggarung yaitu hanya berupa rekomendasi teknis kepada kepala pemerintah tingkat II. Adapun instansi lain seperti PDAM, PDAU, dan Dinas Pertanian Perikanan dan Peternakan hanya memiliki alur koordinasi langsung dengan Bupati Kuningan sehingga ada mata rantai yang terputus dan setiap instansi tidak terhubung satu sama lain. Idealnya, BBWS sebagai lembaga yang berwenang dapat memberikan rekomendasi teknis dan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Namun, pemerintah daerah lewat PDAM, PDAU dan Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Kuningan juga harus memiliki koordinasi yang kuat.

Khusus untuk pengelolaan KJA, dalam hal ini hanya dipegang oleh Dinas Pertanian Perikanan dan Peternakan yang secara langsung bertanggung jawab kepada Bupati Kuningan. Hal ini menyulitkan untuk pihak instansi lain karena KJA memberikan dampak negatif pada program dan keberlangsungan tanggung jawab instansi lain.

Kewenangan BBWS Cimanuk – Cisanggarung sebagai pemilik lahan Waduk Darma hanya sampai pada pemberian rekomendasi teknis yang seharusnya menjadi patokan dalam pemberian izin kegiatan di Waduk Darma. Adapun berdasarkan kondisi yang ada saat ini, rekomendasi teknis untuk kegiatan budidaya ikan di Waduk Darma tersebut juga belum disusun.

Ada *missing link* antara wewenang yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam hal ini BBWS Cimanuk-Cisanggarung dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan. BBWS Cimanuk-Cisanggarung hanya memiliki wewenang untuk melakukan pengelolaan teknis. Terkait dengan kegiatan perikanan KJA, BBWS Cimanuk-Cisanggarung hanya memiliki wewenang untuk memberikan rekomendasi teknis yang selanjutnya kegiatan perizinan dan pengendalian menjadi wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan. Seharusnya BBWS dapat sekaligus memberikan izin supaya dapat sinkron dengan rekomendasi teknis. Perizinan tersebut juga dapat berjalan satu pintu yang kemudian dapat dilanjutkan dengan penindakan bagi aktivitas perikanan KJA ilegal. Missing link juga terlihat pada setiap instansi di lingkungan Pemerintah daerah Kabupaten Kuningan yang menangani kegiatan perikanan KJA. PDAU yang memiliki wewenang untuk mengelola kegiatan pariwisata tidak terkoneksi langsung dengan BBWS Cimanuk – Cisanggarung. PDAM yang memiliki wewenang untuk melayani kebutuhan air bersih di Kabupaten Kuningan justru terkena dampak akibat kegiatan perikanan KJA yang membuat kualitas air semakin keruh. Sementara Dinas Pertanian Perikanan Peternakan yang memiliki wewenang untuk mengelola kegiatan perikanan KJA, tidak memiliki payung hukum yang kuat untuk menindak pelanggaran yang terjadi akibat aktivitas yang ditimbulkan dari perikanan KJA.

Satu-satunya bentuk koordinasi langsung yang dilakukan oleh BBWS Cimanuk Cisanggarung dengan instansi terkait adalah melalui Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air (TKPSDA) yang mempertemukan BBWS Cimanuk Cisanggarung dengan perwakilan daerah tingkat II (PU SDA) dari 8 wilayah administratif yang masuk dalam area Cimanuk – Cisanggarung. Tim koordinasi ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum pada tahun 2010. Forum pertemuan dilakukan secara berkala setiap 3 bulan dan juga melibatkan instansi lain seperti Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Barat, Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan perwakilan dari perkumpulan petani.

Forum TKPSDA seharusnya mampu menggali informasi awal dan permasalahan yang berkaitan dengan wilayah pengelolaan BBWS Cimanuk -Cisanggarung. Namun dari awal forum TKPSDA hingga proses pengumpulan data dalam penelitian ini selesai dilakukan, isu yang terjadi berkaitan dengan keberadaan KJA di Waduk Darma belum pernah dibahas karena pihak dinas PU SDA Kabupaten Kuningan belum pernah mengemukakan hal tersebut.

Penilaian untuk bentuk koordinasi yang ada saat ini belum efektif untuk perlindungan Waduk Darma dan aktivitas yang ada di sana terkait dengan adanya dampak dari kegiatan

budidaya ikan KJA. Masih diperlukan bentuk koordinasi secara terintegrasi antara instansi-instansi yang terkait langsung yaitu BBWS, PDAM, Dinas Pariwisata dan Dinas Pertanian Perikanan dan Perternakan serta Dinas PU SDA. Masing-masing instansi ini memiliki tanggung jawab dan pengelolaan yang bersinggungan langsung dengan Waduk Darma.

Kesimpulan & Rekomendasi

Kesimpulan

Dari penelitian yang telah dilakukan dapat diketahui bahwa kelembagaan Waduk Darma tidak berjalan baik. Kondisi tersebut berdasarkan hasil analisis dari ketiga aspek yaitu analisis kebijakan, analisis peran dan kewenangan stakeholders, dan analisis koordinasi *stakeholders*.

A. Aspek Kebijakan

- Tumpang tindih peraturan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini yang kemudian menimbulkan kebingungan pada masing-masing instansi mengenai wewenang untuk memberikan izin. Seharusnya kewenangan memberikan izin diberikan kepada BBWS. Nyatanya BBWS hanya bertugas untuk memberikan rekomendasi teknis. Sejauh ini izin menjadi area kekuasaan pemerintah daerah.
- Tidak ada prosedur perizinan yang diberlakukan untuk kegiatan KJA di Waduk Darma. Prosedur perizinan untuk KJA juga belum jelas, sehingga mengakibatkan tidak terkontrolnya jumlah KJA. Belum ada kebijakan ataupun aturan teknis terkait dengan prosedur perizinan KJA di Waduk Darma.
- Kurangnya Sosialisasi mengenai kebijakan dan aturan pemanfaatan keramba kepada masyarakat maupun lembaga terkait

B. Aspek Peran dan Kewenangan Stakeholder

- Ada perubahan wewenang dari Pemerintah Kabupaten Kuningan kepada Besar Wilayah Sungai (BBWS). Perubahan wewenang ini membuat perizinan KJA di Waduk Darma menjadi tidak jelas. Pemindehan wewenang ini tidak termasuk otoritas dalam hal perizinan untuk kegiatan di Waduk Darma. Oleh karena itu penanganan KJA menjadi lebih lambat karena peran dan kewenangan *stakeholders* menjadi berbeda dan cenderung terbatas.
- Sumberdaya manusia untuk pengelola kualitasnya masih rendah, dimana kualitas SDM pengelola masih rendah sehingga perlu adanya perbaikan kualitas SDM.
- Aktivitas perikanan KJA tidak terkoordinir dengan baik karena adanya konflik sosial antara petani yang tergabung dalam kelompok petani individual. Petani kelompok cenderung lebih menaati peraturan hasil konsensus, sementara petani individu bertindak sesuai dengan keinginannya.

C. Aspek Koordinasi

- Belum ada koordinasi langsung antar instansi yang terlibat dalam pemanfaatan waduk. Hal ini dapat terlihat dari pengelolaan Waduk Darma di bidang pariwisata yang tidak berhubungan secara langsung dengan BBWS Cimanuk – Cisanggarung sebagai “pemilik” Waduk Darma.
- TKPSDA sebagai wadah koordinasi belum berjalan dengan baik. Dari awal forum TKPSDA hingga proses pengumpulan data, isu yang terjadi berkaitan dengan keberadaan KJA di Waduk Darma belum pernah dibahas karena pihak dinas PU SDA Kabupaten Kuningan belum pernah mengemukakan hal tersebut.
- Adanya *missing link* antara pemerintah pusat melalui BBWS dan pemerintah daerah.

Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka rekomendasi yang dapat diberikan adalah sebagai berikut.

- Pemerintah daerah Kabupaten Kuningan harus memperjelas kebijakan maupun aturan teknis terkait dengan perizinan KJA di Waduk Darma. Pemerintah daerah Kabupaten Kuningan dapat menyusun prosedur teknis perizinan yang didalamnya terdapat tahapan – tahapan perizinan serta pihak – pihak mana saja yang memiliki kewenangan untuk memberikan izin.
- Pemerintah sebagai otorita dapat membuat suatu konsep kelembagaan yang mampu menciptakan hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Model hubungan tersebut dapat diwujudkan dengan konsep *Integrated Administrative System*, yakni pemerintah pusat dapat mengatur secara langsung mengatur daerah yang bersangkutan mengenai segala pelayanan teknis melalui koordinatornya yang berada di daerah.

Daftar Pustaka

- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. UK: Palgrave Macmillan.
- Gopalakrishnan, C., Levy, J., Li, K. W., & Hipel, K. W. (2005). Water allocation among multiple stakeholders: conflict analysis of the Waiahole water project, Hawaii. *International Journal of Water Resources Development*, 21(2), 283-295. doi:10.1080/07900620500108494.
- Nasution, Z. (2005). Analisis kelembagaan dalam pengelolaan lingkungan perairan waduk: Studi kasus di perairan waduk Jatiluhur, Jawa barat. *Jurnal Buletin Ekonomi Perikanan*, 6(1), 1-12.
- Kementerian Pertanian Republik Indonesia. (2006). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi*. Jakarta: Kementerian Pertanian RI.
- _____. (2008). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air*. Jakarta: Kementerian Pertanian RI.
- _____. (2010). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2010 tentang Bendungan*. Jakarta: Kementerian Pertanian RI.
- Santosa, B. (2006). Pola pengelolaan sumber daya air di sistem Kedung Ombo: Tinjauan terhadap aspek kelembagaan. *Jurnal Teknik Sipil*, 3(2), 49-59.
- Siagan, S. (2005). *Fungsi-fungsi manajerial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Syafrudin, A. (1976). *Pengaturan koordinasi pemerintahan di daerah*. Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti.
- Uphoff, N. (1986). *Local institutional development: An analytical sourcebook with cases*. West Hartford, CN: Kumarian Press.

