



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

**Amelia Indah Hermawaty<sup>1</sup>**

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

Tersedia Online : 31 Agustus 2015

**Abstrak:** Waduk Darma merupakan salah satu sumber daya air yang potensial untuk memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat Kabupaten Kuningan. Masifnya aktivitas kegiatan perikanan Keramba Jamba Apung (KJA) berdampak pada penurunan kualitas lingkungan di sekitar Waduk Darma. Penelitian bertujuan untuk menganalisis permasalahan kelembagaan pemanfaatan Waduk Darma untuk kegiatan perikanan 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, terdapat 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. 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 (BBWS) dan pemerintah daerah. Temuan ini mengindikasikan bahwa pemerintah sebagai otoritas perlu 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 which is potentially used to fulfill clean water needs. The increase in fishing activities of Keramba Jaring Apung (KJA) has an impact on the environmental quality around the Darma Reservoir. The study aims to analyze the institutional problems of Darma Reservoir which is used for fishing activities in

<sup>1</sup> 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](mailto:amel.anaphalis@gmail.com)

*Kuningan District, West Java. A qualitative approach is used in this study supported by interviews with the national and local governments and farmers of KJA. The results indicate that the institutions of Darma Reservoir utilization are poor and lack of policies, roles and responsibilities, and stakeholder coordination. From the aspect of the policy, there are some problems, such as an overlapping regulations between the central and local governments, no licensing procedures for KJA activities, and lack of socialization regarding the policies and rules of the use of keramba to the community or the relevant institutions. From the aspect of the role and responsibilities, there is an authority change from the local governments to the central government, lack of human resources to manage Darma Reservoir, and less coordination in KJA activities. From the aspect of coordination, there is no direct coordination between the agencies involved in the use of reservoirs, the Coordination Team of Water Resources Management (TKPSDA) as the coordination forum has a lack of function and the missing link between the central government (BBWS) and local governments. The findings suggest that the government as the authority should make an institutional concept with integrated relationship model of an administrative system in order to create a harmonious relationship between the central government and local government in the fisheries activities context.*

**Keywords:** *institutional, 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.

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 mengungkapkan bahwa luas daerah layanan Waduk Darma berdasarkan data tahun 2006/2007 meliputi Kabupaten Kuningan seluas 6.400 Ha dan Kabupaten Cirebon 13.284 seluas Ha. Selain itu, air Waduk Darma juga digunakan untuk air baku PDAM Kuningan, Keramba Jaring Apung (KJA), dan pemanfaatan objek wisata. Namun, tidak berjalannya kelembagaan pemanfaatan Waduk Darma berdampak pada tidak terkendalinya aktivitas KJA yang menjadikan air menjadi keruh sehingga berdampak pada suplai 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 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, pengelolaan Waduk Darma diserahkan ke Pemerintah Pusat melalui Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Cimanuk-Cisanggarung. Hal ini dikarenakan Waduk Darma mengaliri lebih dari 3.000 Ha. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 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. Hal ini menunjukkan bahwa kelembagaan pemanfaatan Waduk Darma belum optimal.

Kelembagaan berperan penting dalam pengelolaan sumber daya alam. Kelembagaan berperan penting dalam terciptanya aktivitas perikanan yang berkelanjutan (Jentoft, 2004). Kelembagaan adalah kompleksitas dari norma-norma dan perilaku yang berlangsung terus menerus sepanjang waktu melalui pelayanan tujuan-tujuan yang bernilai secara kolektif (Uphoff, 1986). Kelembagaan tidak hanya berperan sebagai regulator, namun juga sebagai perantara interaksi dan penyelesaian konflik antar *stakeholder* terkait konflik sumber daya (Vatn, 2007). 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 (Siagan, 2005). Ini dikarenakan dalam lembaga atau organisasi terdapat susunan pelaku yang memiliki peran-peran (*role*) tertentu, sedangkan kelembagaan adalah aturan permainannya (*rules of the game*) (Nasution, 2005). Serupa dengan Ruttan dan Hayami (dalam Gopalakrishnan, Levy, Li, & Hipel, 2005) bahwa 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.

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. Di dalamnya diperlukan koordinasi antar aktor yang terlibat untuk mendapatkan suatu kesatuan langkah dan tindakan pencapaian tujuan bersama (Santosa, 2006). Koordinasi dalam pengelolaan Waduk Darma memperlihatkan sejumlah dimensi-dimensi koordinasi yang harus diperhatikan (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010), yaitu 1) Dimensi vertikal dan horizontal; 2) Dimensi positif dan negatif; 3) Dimensi kebijakan, administrasi atau manajemen; 4) Dimensi spesifik dan sistemik; 5) Dimensi *outside* dan *inside*; dan 6) Dimensi politik dan administrasi. Koordinasi dapat dilakukan pada tingkat politik yaitu kepada para pengambil 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.

Tantangan kelembagaan dalam kegiatan perikanan pernah dijelaskan oleh Nielsen, Degnbol, Viswanathan, Ahmed, Hara, dan Abdullah (2004) di wilayah Asia Tenggara dan Afrika Selatan. Sumber daya perikanan rawan eksploitasi oleh berbagai pihak karena memiliki peluang finansial yang menjanjikan. Untuk itu, tantangan mendasar bagi pemerintah dalam pengelolaan aktivitas perikanan adalah membangun dan memelihara kelembagaan yang mencakup aturan dan pedoman bagi masyarakat untuk dapat mengatasi masalah sumber daya tersebut. Di samping itu, masalah lainnya juga kurang mampunya lembaga untuk mengatasi problematika sumber daya yang makin kompleks saat ini (Nielsen et al., 2004). Permasalahan kelembagaan lainnya, seperti kurangnya koordinasi antara kelembagaan lokal dengan pemerintah pusat, *overlapping* dan kurangnya regulasi mengancam pengelolaan aktivitas perikanan di wilayah UK. Untuk itu, diperlukan jaringan formal yang dapat menjadi penghubung antara pemerintah pusat dengan kelembagaan lokal (Steins & Edwards, 1997). Kompleksitas aktivitas perikanan dan institusi yang terlibat di dalamnya menjadikan perlunya pengembangan model kerjasama yang baik (Rudd, 2004). Lebih lanjut, salah satu faktor penentu pengelolaan perikanan budidaya KJA adalah lembaga yang berperan (Widiyati, Djokosetiyanto, Bengen, Kholil, & Arifin, 2009).

Beberapa studi mengenai permasalahan kelembagaan dalam aktivitas perikanan telah dilakukan, seperti oleh Nielsen et al. (2004); Rudd (2004); dan Steins & Edwards, (1997). Namun, belum banyak studi yang menjelaskan dalam lingkup yang lebih kecil yang menyangkut kompleksitas permasalahan kelembagaan secara internal dan digali secara lebih mendalam. Untuk itu, penelitian bertujuan untuk menganalisis permasalahan

kelembagaan pemanfaatan Waduk Darma untuk kegiatan perikanan KJA di Kabupaten Kuningan, Jawa Barat melalui pendekatan kualitatif dengan wawancara mendalam kepada beberapa pihak yang terkait langsung dengan pengelolaan pemanfaatan Waduk Darma. Melalui penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah untuk menyediakan pola pengelolaan yang lebih efektif dalam pemanfaatan Waduk Darma untuk aktivitas perikanan Keramba Jaring Apung.

## 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. Pengumpulan data dilakukan melalui teknik wawancara. Penentuan narasumber yang menggunakan metode *key person* kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat, yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Cimanuk-Cisanggarung dan pihak pemerintah daerah, yaitu 1) Dinas PSDA Provinsi Jawa Barat, 2) Dinas Pertanian, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Kuningan, 3) Pengelola Waduk Darma, 4) Dinas Pariwisata Kabupaten Kuningan, 5) 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.

## Hasil dan Pembahasan

### *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 (PP) Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 Tahun 2010 tentang Bendungan. Kedua Peraturan Pemerintah ini sama-sama mengatur pemanfaatan Waduk Darma. Beberapa kebijakan yang tumpang tindih antara Undang-Undang (UU) 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 perijinan merupakan dua hal krusial yang harus segera diupayakan sebelum kegiatan KJA berkembang semakin tidak terkendali.

Menurut UU Nomor 7 Tahun 2004, Pemerintah Kabupaten Kuningan memiliki kewenangan untuk mengelola dan memberi izin pemanfaatan Waduk Darma, pasca berlakunya PP Nomor 20 Tahun 2006, Kementerian Pekerjaan Umum melalui BBWS Cimanuk-Cisanggarung memiliki kewenangan untuk pengelolaan teknis Waduk Darma. Demikian juga dalam hal perizinan, dimana menurut UU Nomor 7 Tahun 2004 pemberian izin merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Di dalam PP 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 tumpang 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. Tumpang tindih peraturan ini dapat berdampak pada keberlanjutan pengelolaan karena akan ketiadaan batasan jelas lingkup peraturan (Steins & Edwards, 1997).

### ***Analisis Peran dan Kewenangan Stakeholder 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, meliputi (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. Sebagai dampaknya, petani yang tergabung dalam kelompok lebih menaati hasil konsensus. Sementara, petani individual (tidak tergabung dalam kelompok) melakukan kegiatan perikanan KJA berdasarkan kepentingannya.

### ***Analisis Koordinasi Stakeholder Pemanfaatan Waduk Darma untuk Perikanan Keramba Jaring Apung (KJA)***

Koordinasi merupakan hal yang cukup penting untuk dilakukan, mengingat masing-masing *stakeholder* memiliki tugas yang berbeda satu sama lain, namun bertanggung jawab 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 *stakeholder*. 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 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.

Permasalahan terkait sumber daya perikanan merupakan masalah yang kompleks dan perlu dikontrol melalui sistem pemerintahan yang baik. Untuk itu, diperlukan langkah untuk memperkuat kondisi kelembagaan seperti peningkatan kondisi sumber daya manusia dan meningkatkan interaksi antar lembaga. Kualitas komunikasi dan aliran informasi juga perlu ditingkatkan karena perbedaan pengetahuan antar institusi dapat memicu konflik sehingga kualitas informasi perlu ditingkatkan (Ebbin, 2009). Di samping itu, juga perlu ada penstrukturan lembaga secara hierarkis yang jelas sehingga mampu memberikan intervensi secara lebih terstruktur (Jentoft, 2007) dan pengaturan kembali peran institusi untuk mampu mengakomodasi dan mengatur prioritas kebijakan (Bess, 2012).

## 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 *stakeholder*, dan analisis koordinasi *stakeholder*. Permasalahan pada aspek kebijakan, meliputi: 1) Terdapat tumpang tindih peraturan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang kemudian menimbulkan kebingungan pada masing-masing instansi mengenai wewenang untuk memberikan izin, 2) Tidak ada prosedur perizinan yang diberlakukan untuk kegiatan KJA di Waduk Darma sehingga mengakibatkan tidak terkontrolnya jumlah KJA, dan 3) Kurangnya sosialisasi mengenai kebijakan dan aturan pemanfaatan keramba kepada masyarakat maupun lembaga terkait. Permasalahan pada aspek peran dan kewenangan *stakeholder*, yaitu 1) Adanya perubahan wewenang dari Pemerintah Kabupaten Kuningan kepada Besar Wilayah Sungai (BBWS) yang membuat perizinan KJA di Waduk Darma menjadi tidak jelas dan penanganan KJA menjadi lebih lambat karena peran dan kewenangan *stakeholders* menjadi berbeda dan cenderung terbatas, 2) Rendahnya kualitas sumber daya manusia untuk pengelola, dan 3) Aktivitas perikanan KJA tidak terkoordinir dengan baik karena adanya konflik sosial antara petani yang tergabung dalam kelompok petani individual. Petani kelompok cenderung lebih mentaati peraturan hasil konsensus, sementara petani individu bertindak sesuai dengan keinginannya. Sementara itu, masalah pada aspek koordinasi mencakup 1) Belum ada koordinasi langsung antar instansi yang terlibat dalam

pemanfaatan waduk yang terlihat dari pengelolaan Waduk Darma di bidang pariwisata yang tidak berhubungan secara langsung dengan BBWS Cimanuk – Cisanggarung sebagai “pemilik” Waduk Darma, 2) TKPSDA sebagai wadah koordinasi belum berjalan dengan baik, dan 3) Adanya *missing link* antara pemerintah pusat melalui BBWS dan pemerintah daerah.

Temuan-temuan ini mengindikasikan bahwa 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. Selain itu, 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

- Bess, R. (2012). Public management in New Zealand and its effect on institutional arrangements for managing fisheries. *Marine Policy*, 36(2), 550-558. doi:10.1016/j.marpol.2011.03.004.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. UK: Palgrave Macmillan.
- Ebbin, S. A. (2009). Institutional and ethical dimensions of resilience in fishing systems: Perspectives from co-managed fisheries in the Pacific Northwest. *Marine Policy*, 33(2), 264-270. doi:10.1016/j.marpol.2008.07.005.
- 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.
- Jentoft, S. (2004). Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change. *Marine Policy*, 28(2), 137-149. doi:10.1016/s0308-597x(03)00085-x.
- Jentoft, S. (2007). Limits of governability: Institutional implications for fisheries and coastal governance. *Marine Policy*, 31(4), 360-379. doi:10.1016/j.marpol.2006.11.003.
- Kementerian Pertanian Republik Indonesia. (2006). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi*. Jakarta: Kementerian Pertanian RI.
- Kementerian Pertanian Republik Indonesia. (2010). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2010 tentang Bendungan*. Jakarta: Kementerian Pertanian RI.
- 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.
- Nielsen, J. R., Degnbol, P., Viswanathan, K. K., Ahmed, M., Hara, M., & Abdullah, N. M. R. (2004). Fisheries co-management – an institutional innovation? Lessons from South East Asia and Southern Africa. *Marine Policy*, 28(2), 151-160. doi:10.1016/s0308-597x(03)00083-6.
- Presiden Republik Indonesia. *Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air*. Jakarta: Sekretaris Negara Republik Indonesia.
- Rudd, M. A. (2004). An institutional framework for designing and monitoring ecosystem-based fisheries management policy experiments. *Ecological Economics*, 48(1), 109-124. doi:10.1016/j.ecolecon.2003.10.002.
- 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.

- Steins, N. A., & Edwards, V. M. (1997). Institutional analysis of UK coastal fisheries: Implications of overlapping regulations for fisheries management. *Marine Policy*, 21(6), 535-544. doi:10.1016/s0308-597x(97)00023-7.
- Uphoff, N. (1986). *Local institutional development: An analytical sourcebook with cases*. West Hartford, CN: Kumarian Press.
- Vatn, A. (2007). Resource regimes and cooperation. *Land Use Policy*, 24(4), 624-632. doi:10.1016/j.landusepol.2006.06.002.
- Widiyati, A., Djokosetiyanto, D., Bengen, D., Kholil, M., & Arifin, Z. (2009). Analisis faktor penting dalam pengelolaan perikanan budidaya di keramba jaring apung berkelanjutan dengan metode *Interpretative Structural Modeling* (ISM) di Waduk Cirata, Jawa Barat. *Jurnal Riset Akuakultur*, 4(2), 277-290.

