

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Waduk adalah kolam besar tempat menyimpan air sediaan berbagai kebutuhan. Waduk buatan dibangun dengan cara membuat bendungan yang lalu dialiri air sampai waduk penuh. Fungsi waduk secara prinsip ialah menampung air saat debit tinggi untuk digunakan saat debit rendah. Seperti konstruksi sipil lainnya, persoalan waduk menyangkut aspek perencanaan operasi, pemeliharaan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Pasal 1 Tahun 2010 tentang Bendungandijelaskan bahwa waduk yaitu tempat pada permukaan tanah yang di gunakan untuk menampung air saat terjadi kelebihan air pada musim penghujan sehingga air itu dapat di manfaatkan pada musim kering.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2010 tentang Bendungan Waduk biasa dimanfaatkan antara lain sebagai berikut:

1. Irigasi
Pada saat musim penghujan, hujan yang turun di daerah tangkapan air sebagian besar akan mengalir ke sungai. Kelebihan air yang terjadi dapat ditampung waduk sebagai persediaan sehingga pada saat musim kemarau tiba air tersebut dapat digunakan untuk berbagai keperluan antara lain irigasi lahan pertanian.
2. PLTA
Dalam menjalankan fungsinya sebagai PLTA, waduk dikelola untuk mendapatkan kapasitas listrik yang di butuhkan. Pembangkit listrik yang biasanyaterintegrasi dalam bendungan dengan memanfaatkan energi mekanis aliran air untuk memutar turbin kemudian akan diubah menjadi tenaga listrik oleh generator.
3. Penyediaan air baku
Air baku adalah air bersih yang dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan air minum dan air rumah tangga. Waduk selain sebagai sumber pengairan pesawahan juga dimanfaatkan sebagai sumber

penyediaan air baku untuk bahan baku air minum dan air rumah tangga. Air yang di pakai harus memenuhi persyaratan sesuai dengan persyaratannya.

4. Pariwisata dan Olahraga Air

Dengan pemandangan yang indah waduk juga dapat dimanfaatkan sebagai tempat rekreasi dan selain tempat rekreasi juga dimanfaatkan sebagai tempat olahraga air maupun sebagai tempat latihan para atlet olahraga air.

5. Pengendali Banjir

Dengan dibangunnya waduk kemungkinan terjadinya banjir pada musim hujan dapat dikurangi dan pada musim kemarau air yang tertampung tersebut dapat dimanfaatkan untuk berbagai keperluan, antara lain untuk pembangkit listrik tenaga air, untuk irigasi lahan pertanian, untuk perikanan, untuk pariwisata dan lain sebagainya dan,

6. Budidaya ikan

Dengan adanya waduk cirata petani memanfaatkan perairan umum sebagai mata pencaharian yaitu dengan memanfaatkan perairan umum untuk budidaya ikan.

Dari beberapa fungsi waduk yang telah diuraikan di atas salahsatunya dapat dimanfaatkan sebagai budidaya ikan menggunakan kontruksi keramba jaring apung. Budidaya ikan menggunakan kontruksi Keramba Jaring Apung (KJA) pertama kali muncul pada 1988 sebagai kompensasi bagi warga sebanyak 1.500 kepala keluarga yang lahannya tergenang untuk pembangunan waduk. Awalnya tidak ada aturan perihal jumlah Keramba Jaring Apung yang diperbolehkan beroperasi. Pembatasan 12.000 petak Keramba Jaring Apung baru muncul pada 2002 melalui Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 41 Tahun 2002 tentang Pengembangan Pemanfaatan Perairan Umum, Lahan Pertanian dan Kawasan Waduk.

Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 41 Tahun 2002 Tentang Pengembangan Pemanfaatan Perairan Umum, Lahan Pertanian dan Kawasan Waduk dalam pasal 2 disebutkan bahwa, Maksud dan tujuan di buatnya

waduk yaitu: a). pengaturan secara terkordinasi dan terpadu mengenai Pengembangan, Pemanfaatan Perairan Umum, Lahan Pertanian dan Kawasan Waduk Cirata. Dalam keputusan ini, dimaksudkan untuk terciptanya peningkatan fungsi dan dayaguna waduk secara optimal bagi berbagai kepentingan yang dimungkinkan secara teknis tanpa mengganggu fungsi utama waduk. b). peningkatan fungsi dan dayaguna waduk, dilakukan antara lain melalui pemberian kesempatan kepada masyarakat setempat untuk melakukan budidaya ikan dan pemanfaatan lahan pertanian serta pengembangan wisata sesuai persyaratan teknis yang ditentukan, dengan tetap memperhatikan aspek - aspek keamanan, ketertiban, kebersihan, keindahan dan pelestarian lingkungan.

SK Direksi PT Pembangkit Jawa Bali No. 023.K/020/DIR/2014 tentang Penyempurnaan Organisasi Badan Pengelola Waduk Cirata disebutkan bahwa, Untuk melaksanakan kegiatan budidaya ikan menggunakan kontruksi Keramba Jaring Apung pengelolaan diserahkan kepada Badan Pengelola Waduk Cirata memiliki Tugas Pokok antara lain Memanfaatkan dan mengembangkan kekuatan sumber daya yang ada untuk kelestarian waduk dan bendungan serta lingkungan sekitar Waduk Cirata, Melaksanakan kegiatan yang bersifat teknis serta terukur terkait dengan kelestarian kualitas dan kuantitas serta laju sedimentasi di Waduk Cirata, Mengelola pemeliharaan lingkungan waduk dan bendungan meliputi pekerjaan membersihkan perairan terhadap sampah dan endapan material, budidaya kolam jaring apung, pemanfaatan lahan, penghijauan serta kualitas air dan Fungsi sebagai berikut;

Fungsi Utama Badan Pengelola Waduk Cirata adalah mengelola secara profesional (mengelola, memelihara dan melakukan inovasi peningkatan kinerja) aset berupa waduk dan lahan-lahan sekitarnya yang terletak di Waduk dan Bendungan Cirata sampai dengan mengalirkan air untuk menunjang kepentingan Unit Pembangkitan dan masyarakat yang mempergunakan sungai dan waduk tersebut.

Kolam Jaring Apung (KJA) adalah sarana budidaya ikan berbentuk kurungan yang dipergunakan untuk pembudidayaan ikan di perairan umum baik yang tenggelam / ditanam pada dasar perairan maupun yang terapung. Setiap unit kolam jaring apung terdiri dari empat tipe, setiap petak Keramba Jaring Apung berukuran 7 x 7 meter yaitu :

- Satu unit mempunyai 4 petak kolam jaring apung
- Satu unit mempunyai 8 petak kolam jaring apung
- Satu unit mempunyai 18 petak kolam jaring apung
- Satu unit mempunyai 24 petak kolam jaring apung

Konsumen Keramba Jaring Apung adalah perorangan atau badan usaha yang melakukan kegiatan perikanan Kolam Jaring Apung di Waduk Cirata. Konsumen Keramba Jaring Apung terbagi menjadi beberapa golongan, yaitu pengusaha ekonomi lemah, pengusaha ekonomi menengah, dan pengusaha ekonomi kuat. Pengusaha ekonomi lemah adalah Keramba Jaring Apung yang memiliki jumlah kolam maksimum empat petak kolam, lahan / garapannya terendam, tidak punya usaha lain, penduduk asli daerah sekitar waduk, dan bukan pengusaha Keramba Jaring Apung (petani penggarap). Pengusaha ekonomi menengah adalah pengusaha dengan jumlah kolam lima hingga 24 petak kolam dan merupakan

pengusaha Keramba Jaring Apung sedangkan pengusaha ekonomi kuat adalah pengusaha dengan jumlah kolam lebih dari 24 petak kolam dan merupakan pengusaha Keramba Jaring Apung.

Secara administratif waduk Cirata terletak di wilayah tiga Kabupaten, yaitu Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Cianjur, dan Kabupaten Bandung Barat. Lokasi bendungan terletak di Kabupaten Bandung Barat dan Purwakarta, area genangan terletak di Kabupaten Cianjur, Purwakarta, dan Bandung Barat, sedangkan pusat listrik terletak di Kabupaten Purwakarta.

Dalam Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 41 Tahun 2002 pasal 9 dijelaskan bahwa lokasi yang diijinkan untuk kegiatan usaha budidaya ikan ditetapkan pada elevasi 205 M sesuai dengan zonasi, sebagai berikut:

Tabel 1.1
Lokasi Yang Diizinkan Untuk Kegiatan Usaha Budidaya Ikan
di Waduk Cirata

Zona	Lokasi	Jumlah KJA
Zona I	Kecamatan Cipeundeuy Kabupaten Bandung Barat	1896 petak
Zona II	Kecamatan Ciranjang, Mandeh, Cikalong Kulon Kabupaten Cianjur	5460 petak
Zona III	Kecamatan Maniis Kabupaten Purwakarta	4644 petak

Sumber : Badan Pengelola Waduk Cirata, 2017

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa salahsatu fungsi waduk dimanfaatkan untuk usaha budidaya ikan dalam Keramba Jaring Apung. Ikan yang banyak dibudidayakan di waduk cirata adalah ikan mas dan ikan nila, selain memiliki harga ekonomis yang tinggi ikan tersebut juga sangat disukai oleh kalangan masyarakat.

Namun banyak beberapa permasalahan yang di timbulkan dengan adanya Keramba Jaring Apung di Waduk Cirata yaitu contohnya:

- a. Perkembangan populasi keramba jaring apung tidak terkendali dan sudah melampaui batas yang diijinkan yaitu +- 12000 unit dan sekarang diperkirakan sudah mencapai diatas 77.000 unit.
- b. Sisa pakan ikan Keramba Jaring Apung yang menambah sedimentasi di area waduk cirata dan sampah dari Keramba Jaring Apung yang telah ditinggalkan oleh petani menambah pencemaran air di wilayah waduk cirata.
- c. Terdapat risiko gugatan class action/ somasi dari petani pembudidaya Keramba Jaring Apung kepada otoritas bendungan karena jumlah Keramba Jaring Apung dinilai melebihi dari jumlah yang ditetapkan sehingga menyebabkan kematian ikan di awal tahun 2015.
- d. Belum terdapat aturan mengenai registrasi ulang SIUP dan SIPBI KJA.
- e. Terdapat perbedaan persepsi mengenai alur perizinan Keramba Jaring Apung di waduk Cirata.
- f. Peningkatan drastis jumlah petak Keramba Jaring Apung di Waduk Cirata belum dilaporkan kepada Gubernur Jawa Barat.
- g. Biaya penarikan Keramba Jaring Apung dibebankan kepada BPWC.

Peningkatan jumlah Keramba Jaring Apung yang melebihi daya dukungnya terjadi karena lack of enforcement. Pada awalnya masyarakat yang lahannya terendam, mendapat kesempatan untuk melakukan budidaya ikan Keramba Jaring Apung di waduk tanpa disertai aturan-aturan tertentu yang

mengikat sebagaimana Waduk Jatiluhur. Seiring berjalannya waktu, kegiatan budidaya ikan ini memberikan keuntungan, yang akhirnya menarik para investor dari luar wilayah melakukan usaha ini. Siapapun dapat masuk untuk melakukan usaha budidaya Keramba Jaring Apung tanpa prosedur tertentu. Hal ini mengakibatkan Waduk Cirata yang dimiliki oleh PT Pembangunan Jawa Bali (PJB), seperti menjadi milik umum (common property). Kondisi ini mengakibatkan perairan waduk menjadi seolah-olah open acces, yang beresiko memberikan eksternalitas terhadap badan perairan Waduk Cirata.

Badan Pengelola Waduk Cirata (BPWC) ditunjuk oleh PT Pembangunan Jawa Bali (PJB) sebagai yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan kualitas perairan Waduk Cirata, telah berupaya untuk menjaga kualitas lingkungan perairan dengan mencoba menerapkan aturan yang berlaku untuk mengendalikan atau menurunkan jumlah petak Keramba Jaring Apung. Akan tetapi, karena sejak awal petani Keramba Jaring Apung tidak dikenakan aturan yang mengikat, peningkatan jumlah petak Keramba Jaring Apung tetap berlangsung dari tahun ke tahun, sekalipun SK Gubernur N0.41 Tahun 2002 menyatakan petak Keramba Jaring Apung maksimal berjumlah 12.000 unit karamba.

Kebijakan pemerintah pusat dan daerah yang mengarah pada upaya pengendalian jumlah petak Keramba Jaring Apung selama ini tidak/belum terimplementasi secara utuh di lapangan. Pada sisi lain, kebijakan-kebijakan ini tidak menunjuk instansi tertentu sebagai penanggung jawab secara menyeluruh. Berdasarkan TUPOKSI Badan Pengelola Waduk Cirata (BPWC), kewenangan Badan Pengelola Waduk Cirata (BPWC) hanya sebatas fasilitator bagi koordinasi

pengelolaan lingkungan perairan Waduk Cirata yang melibatkan instansi pemerintah yaitu Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Barat, dan Dinas Perikanan Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Purwakarta. Oleh karena keberadaan Waduk Cirata berada pada lintas tiga kabupaten, maka kewenangan berada di Provinsi Jawa Barat. Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Barat hanya bertanggung jawab secara teknis budidaya.

Pada sisi ini tampak bahwa secara kelembagaan terdapat kesimpangsiuran fungsi dan peran masing-masing lembaga yang ada dalam pengelolaan lingkungan perairan Waduk Cirata. Hal ini terungkap oleh masyarakat petani ikan Keramba Jaring Apung pada saat penelitian, sehingga masyarakat berpandangan bahwa siapapun dapat masuk sebagai investor budidaya Keramba Jaring Apung. Penelitian yang terkait dengan keberadaan perikanan budidaya Keramba Jaring Apung di Waduk Cirata telah banyak dilakukan, namun hingga saat ini belum menyentuh tentang pengelolaan optimal budidaya Keramba Jaring Apung yang melibatkan eksternalitas yang terjadi dilihat dari tinjauan ekonomi dan internalisasi eksternalitas dalam proses produksi budidaya ikan Keramba Jaring Apung.

Penelitian yang ada masih parsial terhadap pencemaran yang terjadi, besaran produksi ikan, makin melimpahnya limbah perikanan sebagai eksternalitas dari budidaya ikan Keramba Jaring Apung. Penelitian ini mengurai keberadaan pengelolaan optimal dimana eksternalitas budidaya ikan Keramba Jaring Apung di Waduk Cirata dilibatkan dalam proses produksi serta menyikapinya untuk memberikan alternatif pemecahan masalah yang dapat

dilakukan dalam bentuk kajian kelembagaan dan instrumen ekonomi serta kebijakan pengelolaan waduk yang berorientasi pada terpeliharanya lingkungan perairan Waduk Cirata.

Untuk terciptanya kelestarian Waduk, pemanfaatan perairan umum, maka dengan itu Pemerintah ataupun Badan yang mengelola Waduk Cirata selayaknya berperan aktif dalam dampak yang ditimbulkan pemanfaatan perairan umum yang belum optimal, dan bila proses itu dibiarkan berlangsung cukup lebih lama lagi akan menimbulkan dampak yang lebih besar. Dimana dalam pemanfaatan perairan umum kawasan Waduk Cirata sebagai lahan perekonomian bagi pemerintah ataupun masyarakat setempat tentunya terdapat hal-hal yang dapat mendukung pemanfaatan fungsi perairan umum yang berada di kawasan waduk maupun hal-hal yang dapat mengganggu fungsi utama waduk, oleh karna itu perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui zona mana yang dapat digunakan dalam pemanfaatan perairan umum kawasan waduk cirata.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan menuangkannya ke dalam karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul.

“Implementasi Kebijakan Tentang Pengembangan Pemanfaatan Perairan Umum, Lahan Pertanian dan Kawasan Waduk Cirata ” (Studi Tentang Pemanfaatan Perairan Umum Oleh Petani Keramba Jaring Apung)

1.2 Fokus Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan penelitian terhadap Pemanfaatan Perairan Umum Oleh Petani Keramba Jaring Apung.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Tentang Pengembangan Pemanfaatan Perairan Umum, Lahan Pertanian dan Kawasan Waduk Cirata.
2. Apa saja faktor-faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan Tentang Pengembangan Pemanfaatan Perairan Umum, Lahan Pertanian dan Kawasan Waduk Cirata.
3. Upaya-upaya yang dilakukan untuk mengimplementasikan Implementasi Kebijakan Tentang Pengembangan Pemanfaatan Perairan Umum, Lahan Pertanian dan Kawasan Waduk Cirata.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh data empiris guna mengetahui pemanfaatan lahan kawasan waduk cirata :

1. Menjelaskan bagaimana Implementasi Kebijakan Tentang Pengembangan Pemanfaatan Perairan Umum, Lahan Pertanian dan Kawasan Waduk Cirata.
2. Menjelaskan faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan Tentang Pengembangan Pemanfaatan Perairan Umum, Lahan Pertanian dan Kawasan Waduk Cirata.

1.5 Kegunaan Peneliti

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan penelitian bagi bidang akademis, khususnya dalam kajian Ilmu Pemerintahan adalah memberikan sumbangan pemikiran secara akademis dalam memberikan solusi atas suatu permasalahan dibidang pemerintahan, yaitu dalam hal kebijakan pemerintah. Selain itu juga dapat bermanfaat untuk memperluas dan memperdalam kajian, konsep, hingga teori tentang fungsi kebijakan pemerintah. Peneliti berharap dapat turut andil dalam mengembangkan Ilmu Pemerintahan sebagai sebuah disiplin kajian yang mandiri dan ilmiah, baik saat ini maupun untuk masa depan.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, gagasan praktis, serta manfaat besar bagi pihak-pihak yang memiliki ketertarikan dan kepentingan dengan pemerintah. Pihak-pihak itu adalah :

a. Institusi/Lembaga Pemerintah

Institusi/lembaga pemerintah disini terutama adalah pemerintah yang memiliki kewenangan atau kebijakan dalam penerapan pemanfaatan perairan umum untuk kepentingan masyarakat dan untuk membantu perekonomian masyarakat di kawasan waduk cirata.

b. Masyarakat

Melalui penelitian ini diharapkan masyarakat khususnya masyarakat di sekitaran waduk cirata untuk lebih baik dalam penerapan pemanfaatan perairan umum yang berada di kawasan waduk cirata.