

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pula mengenai pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.¹ Kebijakan publik sendiri merupakan suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh kegiatan warganya.

Pemerintah Indonesia selaku perumus kebijakan memiliki tanggung jawab dalam merumuskan suatu kebijakan guna menyelesaikan permasalahan yang ada, salah satu permasalahan yang terdapat di negara Indonesia adalah persoalan lingkungan hidup. Pentingnya menjaga lingkungan bagi kelestarian alam juga merupakan hal yang perlu ditekankan. Lingkungan yang merupakan tempat tinggal semua makhluk hidup yang ada di muka bumi, termasuk manusia, hewan, dan tumbuhan harus dijaga kelestariannya. Lingkungan sangat penting bagi

¹ Edi Suharto, Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik, Bandung: Alfabeta, 2014, hal 3

kelangsungan hidup makhluk hidup, dan kerusakan lingkungan dapat berakibat fatal. Oleh sebab itu, menjaga dan melestarikan lingkungan hidup merupakan kewajiban bersama yang harus ditanamkan sejak dini.

Pemerintah Indonesia telah membuat beberapa peraturan untuk menjaga dan melestarikan lingkungan hidup, seperti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan serta Pengelolaan Lingkungan Hidup. Peraturan ini mengatur tentang tanggung jawab negara, kelestarian dan keberlanjutan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, manfaat, kehati-hatian, keadilan, ekoregion, keanekaragaman hayati, pencemar membayar, partisipatif, kearifan lokal, tata kelola pemerintahan yang baik, dan otonomi daerah. Secara garis besar, peraturan tersebut berisikan suatu upaya yang sifatnya sistematis dan terpadu yang bertujuan guna melestarikan lingkungan dan menjadi suatu upaya guna pencegahan terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.²

Kerusakan lingkungan hidup berdasarkan laporan yang dikeluarkan oleh PBB yang berjudul “2008 *State Of The Future Report*” merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya kekerasan dan ketidakstabilan, memburuknya lingkungan hidup menjadi salah satu faktor diantara 8 faktor yang disebutkan didalam laporan tersebut Indonesia juga mengalami kekerasan dan ketidakstabilan akibat 8 faktor penyebab diatas. Karena itu pemerintah Indonesia berupaya mengantisipasinya dengan mengeluarkan berbagai kebijakan. Berbagai kebijakan tersebut ada yang

² Kholil, Ach. *Dampak kebijakan pemerintah terhadap undang-undang pernikahan usia dini: studi kasus di Desa Palesanggar Kecamatan Pagantenan Kabupaten Pamekasan*. Undergraduate thesis, (Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2016), Hal 14

memang mengarah pada antisipasi 8 faktor diatas namun ada juga kebijakan yang justru menambah besar pengaruh 8 faktor diatas. Kebijakan yang mengarah pada antisipasi 8 faktor diatas kita sebut saja kebijakan yang mendukung kelestarian lingkungan dan kebijakan yang menambah besar pengaruh 8 faktor di atas kita sebut saja kebijakan yang tidak mendukung pelestarian lingkungan.

Kebijakan yang mendukung kelestarian lingkungan misalnya gerakan penanaman 100 juta pohon pada hari kebangkitan nasional ke-100, restorasi kembali hutan, pemberantasan *illegal logging*, rampungnya pembahasan UU No 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah, dan UU no 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Energi. Kebijakan yang tidak mendukung pelestarian lingkungan misalnya, penerbitan PP No 2/2008 tentang tentang pertambangan di area hutan lindung, perluasan perkebunan kelapa sawit, subsidi faktor produksi kimiawi terhadap peningkatan produksi pertanian dan penyelesaian kasus Lumpur Lapindo yang berlarut-larut. Dan ada juga kebijakan yang dipertanyakan efektifitasnya seperti pembentukan DNPI, dan perdagangan karbon di daerah .

Terdapatnya dua model kebijakan yang saling pro dan kontra dipercaya merupakan sebuah bentuk ketidakkonsistenan pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan, adanya perbenturan kepentingan antara melestarikan alam atau mengejar pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan temuan peneliti kajian mengenai lingkungan sering kali terpaku pada permasalahan sampah, penanganan limbah, penebangan hutan dan permasalahan perairan atau laut. Peneliti menilai penyelesaian persoalan lingkungan akan mudah terselesaikan ketika tidak adanya benturan kepentingan didalam lingkungan tersebut sehingga terjadi kerjasama yang kuat antar pihak yang

terlibat dalam mencapai tujuan yang diinginkan seperti Pemerintah melalui Kementerian Kehutanan melakukan restorasi hutan (dikembalikan seperti semula) di Jambi dan Sumatera Selatan seluas 101.000 hektar (Jambi 49.000 ha dan Sumsel 52.000 ha). Restorasi merupakan sebuah kebijakan untuk penyelamatan hutan. Program restorasi itu akan difokuskan untuk hutan produktif, taman nasional, dan hutan lindung. Kawasan Harapan Rainforest di Jambi dan Sumsel memiliki kekayaan flora dan fauna, dan teridentifikasi menjadi tempat hidup 287 jenis burung yang di antaranya 70 jenis terancam punah. Selain itu, hidup pula 58 jenis mamalia, 43 jenis amfibi, dan 159 jenis pohon yang salah satunya kayu khas Jambi yang mulai langka yaitu kayu bulian (*Eusideroxylon zwageri*), serta harimau Sumatera. Kepolisian RI juga turut andil dalam keberhasilan program tersebut dengan sigap berpartisipasi melestarikan lingkungan. Ketegasan pimpinan Kepolisian Republik Indonesia³ kala itu dibawah Jenderal Sutanto memberantas *illegal logging* yang marak terjadi patut di acungi jempol. Beberapa cukong kayu kelas kakap berhasil di tangkap polisi, misalnya Adelin Lis tersangka illegal logging triliunan rupiah.⁴

Salah satu fenomena kebijakan tentang lingkungan yang peneliti temukan dan dianggap bermasalah dalam penerapan nya adalah kebijakan mengenai pemanfaatan air tawar seperti danau atau waduk sebagai wadah budidaya ikan sebagaimana tertulis di dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 12/Men/2007 Tentang Perizinan Usaha Pembudidayaan Ikan.

³ Selanjutnya ditulis “Polri”.

⁴ <https://bangazul.com/evaluasi-kebijakan-lingkungan-pemerintah-2004-2009/amp/> diakses pada 11 Maret 2024.

Pemerintah mendorong pengembangan keramba jaring apung di kawasan danau dan waduk guna meningkatkan produksi perikanan budidaya yang ditargetkan mencapai 13,1 juta ton pada 2013 dan 16,89 juta ton pada 2014. Direktur Jenderal Perikanan Budidaya, Slamet Subjanto mengatakan untuk mencapai target produksi perikanan budidaya, diperlukan berbagai terobosan. Salah satunya dengan mengembangkan industrialisasi perikanan budidaya dengan keramba jaring apung (KJA) di danau dan waduk. Beberapa danau dan waduk yang sudah dimanfaatkan untuk usaha budidaya dengan system KJA ada di Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Danau dan waduk yang dimanfaatkan untuk KJA a.l. Danau Toba, Limboto, Kerinci, Singkarak, Maninjau, Batur, Rawa Pening, Rawa Danau, Sentani, Sentarum, dan Danau Poso.⁵

Danau dan waduk sebagai wadah budidaya ikan memang berhasil menaikkan perekonomian dan produksi ikan tetapi dalam penerapannya, industrialisasi KJA tanpa aturan dan penanganan yang tepat dapat mendatangkan masalah baru yaitu pencemaran air di danau tersebut. KJA yang *overload* memberikan dampak buruk bagi kesehatan ekologi danau itu sendiri sehingga mengakibatkan kematian ikan dan buruknya kualitas air danau. Salah satu contoh fenomenanya adalah pencemaran yang terjadi di danau maninjau yang diakibatkan oleh berbagai faktor termasuk penggunaan KJA yang melebihi kapasitas. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menyebutkan jumlah keramba jaring apung (KJA) di Danau Maninjau di Kabupaten Agam, Sumatera Barat, telah melebihi kapasitas daya

⁵ <https://ekonomi.bisnis.com/read/20131003/99/166917/budi-daya-ikan-di-keramba-jaring-apung-di-danau-didorong> diakses pada tanggal 11 Maret 2024.

dukung danau sehingga memicu kematian ikan secara massal. "Daya dukung danau (Maninjau) hanya untuk sekitar 6000 KJA, sekarang sudah ada sekitar 14000 KJA," kata Kepala Pusat Penelitian Limnologi LIPI Tri Widiyanto di Asia Pacific Center for Ecohydrology (APCE), Bogor, Jawa Barat, Selasa.

Sejak tahun 1992 Danau Maninjau telah dimanfaatkan sebagai area budidaya ikan dengan menggunakan media Keramba Jaring Apung (KJA). Keramba jaring apung adalah salah satu wadah budidaya perairan yang ditempatkan di badan air dalam, seperti waduk, rawa, danau, dan laut. Keramba jaring apung menjadi sarana pemeliharaan ikan yang cukup ideal, yang digunakan untuk budidaya perairan dengan sistem pemeliharaan ikan di laut atau di media air tawar seperti danau atau waduk. KJA umumnya terbuat dari bahan-bahan seperti jaring, tali, dan bahan apung lainnya, dan digunakan untuk menampung ikan dalam kegiatan budidaya perikanan. Keramba jaring apung memiliki peran penting dalam usaha budidaya ikan air tawar di berbagai perairan. Namun, penggunaan keramba jaring apung juga perlu dikelola dengan baik agar tidak menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan, terutama terkait dengan pencemaran danau atau perairan lainnya.

Selain itu, faktor lain yang turut berperan dalam pencemaran danau Maninjau adalah cuaca ekstrem yang tidak terduga akibat perubahan iklim. Cuaca ekstrem ini dapat menyebabkan kematian massal ikan di danau, terutama akibat angin kencang dan hujan deras yang menyebabkan tanah longsor dan kematian ikan. Namun, penelitian terbaru menunjukkan bahwa aktivitas manusia, termasuk overfishing dan pemberian makan yang berlebihan, juga berkontribusi pada

pencemaran air danau yang menyebabkan kematian ikan. Selain itu, penggunaan pelet sebagai pakan utama dalam budidaya ikan juga menjadi salah satu penyebab pencemaran danau Maninjau. Pelet yang tidak dikonsumsi menumpuk dan membentuk lapisan sedimen di dasar danau, yang menyebabkan buruknya kualitas air danau.

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menyebutkan jumlah keramba jaring apung (KJA) di Danau Maninjau di Kabupaten Agam, Sumatera Barat, telah melebihi kapasitas daya dukung danau sehingga memicu kematian ikan secara massal. "Daya dukung danau (Maninjau) hanya untuk sekitar 6000 KJA, sekarang sudah ada sekitar 14000 KJA," kata Kepala Pusat Penelitian Limnologi LIPI Tri Widiyanto di Asia Pacific Center for Ecohydrology (APCE), Bogor, Jawa Barat, Selasa.⁶ Usaha KJA yang telah digeluti sejak tahun 1992 terbukti mampu mendorong perekonomian masyarakat namun hal ini berbanding lurus dengan peningkatan jumlah KJA sehingga *Overcapacity* melebihi kapasitas daya tampung danau itu sendiri. Berdasarkan data pada tahun 2022, Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Agam, Sumatera Barat mencatat total Keramba Jaring Apung (KJA) di Danau Maninjau mencapai 23.359 unit dengan pemilik 1.678 orang.⁷ Angka tersebut hampir 4 kali lipat melebihi daya tampung danau yang hanya 6000 petak KJA.

⁶<https://sumbar.antaranews.com/berita/90716/lipi-keramba-jaring-apung-di-maninjau-lebih-kapasitas> Diakses pada 12 Maret 2024.

⁷<https://sumbar.antaranews.com/berita/531653/keramba-jaring-apung-di-danau-maninjau-mencapai-23359-unit> Diakses pada 12 Maret 2024.

Pencemaran yang terjadi akibat penggunaan KJA yang melebihi kapasitas sehingga mencemari air Danau Maninjau tidak hanya berdampak pada penurunan angka wisatawan yang berkunjung namun juga berdampak pada perekonomian masyarakat dikarenakan kematian massal ikan yang sering terjadi di danau tersebut yang diakibatkan efek perubahan iklim dan buruknya kualitas air. Terhitung pada tahun 2022 kematian massal tersebut telah menelan total kerugian mencapai Rp. 14,80 miliar bagi petani KJA. Tercemar nya air danau juga memberikan dampak lanjutan berupa penyebaran penyakit yang terjadi di masyarakat sekitar danau yang memanfaatkan air danau dalam kehidupan sehari-hari. Selain KJA tercemarnya air danau juga disebabkan oleh pertumbuhan eceng gondok yang tidak terkontrol dan pembuangan limbah rumah tangga yang dilakukan oleh masyarakat sekitar ke danau.

Berdasarkan pemaparan masalah penyebab pencemaran Danau Maninjau diatas, Pemerintah Daerah Kabupaten Agam sebagai otoritas yang memiliki wewenang mengeluarkan kebijakan berupa Perda Kabupaten Agam No 5 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau sebagai resolusi atas permasalahan yang ada. Perda tersebut berisi beberapa aturan sebagai bentuk pengurangan dan untuk mengatasi pencemaran lanjutan pada danau Maninjau. Secara keseluruhan Perda tersebut berisi pengelolaan Kawasan danau dan penjagaan lingkungan nya seperti melakukan upaya peremajaan danau, sosialisasi penting nya menjaga danau bagi masyarakat sekitar danau, melakukan program membersihkan sampah di danau, pengontrolan tanaman eceng gondok, dan regulasi terhadap KJA. Regulasi terhadap KJA tersebut di antaranya adalah penggunaan KJA ramah lingkungan dan

Pengurangan jumlah KJA menjadi sesuai dengan angka daya tampung danau yaitu 6000 petak saja dengan tempo waktu 10 tahun.

Dengan keluarnya peraturan tersebut pemerintah daerah Kabupaten Agam telah menjalankan tugas nya sebagai perumus kebijakan pada tingkat kabupaten. Sejalan dengan tujuan kebijakan public sebagai resolusi atas permasalahan yang ada, diharapkan dengan dikeluarkannya kebijakan mengenai pengelolaan kelestarian kawasan danau dapat mengatasi persoalan pencemaran danau yang terjadi. Sudah adanya kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan kelestarian danau tidak semata mata menyelesaikan persoalan yang ada. Penerapan kebijakan tersebut dinilai tidak berjalan dengan baik sebagaimana yang dipaparkan oleh penelitian yang dilakukan oleh Fitria Tunisha pada tahun 2017 dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Kabupaten Agam Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau.”⁸

Guna melihat implikasi kebijakan sebagaimana yang termaktub dalam peraturan perundang-undangan, maka perlu dilakukan evaluasi kebijakan khususnya pada pengelolaan kelestarian kawasan Danau Maninjau. Studi evaluasi ini penting, khususnya dalam rangka penanaman urgensi pencapaian tujuan substansial dari sebuah kebijakan dan bukan formalitas semu semata.⁹ Evaluasi kebijakan sebagai tahapan penting dalam siklus kebijakan dilakukan secara profesional untuk menguji apakah dampak dari implementasi kebijakan sudah

⁸ Fitria Tunisha. *Implementasi Peraturan Daerah No 5 Tahun 2014 Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014*. (Padang: UNAND, 2017)

⁹ Abdulkahar Badjuri dan Teguh Yuwono, *Kebijakan Publik Konsep dan Strategi* (Semarang: FISIP UNDIP, 2003), Hal 132

sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Sehingga, pasca evaluasi ada dua hal yang dilakukan oleh evaluator kebijakan, yakni penemuan (*finding*) dan rekomendasi. Atas penemuan tersebut dihasilkan pertimbangan apakah kebijakan tersebut perlu diperluas, dipersempit atau dihentikan sesuai dengan dinamika kebijakan publik.

Menurut McConnell kegagalan kebijakan dapat dilihat dari aspek program (implementasi kebijakan) yang salah satu karakteristiknya adalah implementasi kebijakan sesuai dengan tujuan kebijakan, jika semakin banyak tujuan kebijakan tidak tercapai maka semakin besar kemungkinan kebijakan tersebut mengalami kegagalan langsung. Kebijakan publik merupakan hal yang sangat diperlukan bagi pembangunan skala nasional. Tanpa sebuah kebijakan, sistem pembangunan di negara Indonesia tidak akan bisa bersaing dan membuat segala ketepatan berarah. Segala bentuk proses penyelenggaraan pembangunan di Indonesia tergantung bagaimana kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sendiri. Kebijakan publik sendiri merupakan suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus di taati dan berlaku mengikat seluruh kegiatan warganya. Namun setiap kebijakan tentunya perlu adanya sebuah penilaian setelah di implementasikan sebuah kebijakan tersebut.¹⁰

Evaluasi kebijakan dapat diukur sesuai dengan tipe evaluasi serta data dan informasi yang akurat berkaitan dengan implementasi kebijakan. Pada penelitian ini, evaluasi kebijakan pengelolaan kelestarian kawasan Danau Maninjau dilakukan

¹⁰ H. Djoemad Tjiptowardojo, "Kebijakan Publik dalam Perspektif Demokrasi", Bandung: STIA Bagasasi Bandung, 2014, hal 181

dengan menggunakan dimensi serta indikator yang dirumuskan oleh Allan McConnell. Allan McConnell mengklasifikasikan hasil evaluasi kebijakan publik dalam tiga bagian, yakni: *policy success* (keberhasilan kebijakan), *policy failure* (kegagalan kebijakan) dan *grey areas in-between* (area abu-abu diantaranya). Hasil evaluasi kebijakan publik ini dihasilkan melalui analisis kebijakan yang menggunakan tiga dimensi pendekatan diantaranya: *process* (proses), *programme* (program) dan *politic* (politik). Kebijakan bisa dikatakan berhasil atau gagal setelah melalui analisis dari tiga bidang pendekatan tersebut. Tiga bidang pendekatan tersebut dirancang fleksibel dan dapat diterapkan dalam berbagai konteks kebijakan untuk mengevaluasi segala jenis kebijakan.

Evaluasi kebijakan merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak, dan evaluasi juga merupakan langkah dari proses suatu kebijakan. Salah satu aktivitas fungsional, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan dengan mengikuti aktivitas sebelumnya yaitu pengesahan dan pelaksanaan kebijakan, tetapi dapat terjadi pada seluruh aktivitas aktivitas fungsional yang lain dalam proses kebijakan. Dampak dari suatu evaluasi kebijakan dapat mempengaruhi produktivitas dari sebuah sasaran kebijakan, baik atau buruk. Itulah merupakan dampak produktivitas dari sebuah kebijakan.

Dalam konteks penjagaan kelestarian lingkungan, evaluasi kebijakan dapat dilakukan untuk mengevaluasi kebijakan yang telah diambil dalam upaya menjaga kelestarian lingkungan hidup, seperti kebijakan pengelolaan limbah, pengendalian

pakan dan limbah, serta pemantauan kualitas air danau secara berkala. Evaluasi kebijakan juga dapat membantu dalam mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan program dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Pembatasan jumlah KJA dan pengurangannya sebagaimana yang tertulis di dalam pasal 7 Perda Kabupaten Agam no 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau dalam penerapannya tidak berjalan dengan baik terbukti dengan angka pertumbuhan KJA yang masih sangat tinggi. Pemerintah Provinsi Sumatera Barat telah berupaya untuk menyikapi hal tersebut dengan membagikan MPA kepada pemilik KJA di Danau Maninjau DKP Sumbar tahun 2022 ini memberikan MPA berupa paket bantuan yang terdiri dari perahu fiber, mesin longtail dan jaring. Paket bantuan ini berjumlah 60 paket untuk 60 orang pemilik KJA dengan syarat mau mengurangi KJA nya minimal 2 (dua) petak. Saat ini proses yang sedang berlangsung adalah identifikasi ke lapangan oleh tim DKP Sumbar Bidang Perikanan Tangkap Seksi Kenelayanan (23-24/06/2022), dari proses identifikasi ini baru 23 orang pemilik KJA yang bersedia mengurangi KJA nya 2-4 petak dan menerima MPA ini. Kendala yang dihadapi pada saat ini adalah masih kurangnya kesadaran masyarakat akan bahaya yang ditimbulkan oleh KJA yang telah melebihi daya tampung danau di Danau Maninjau ini. Meskipun setiap tahunnya mereka telah mengalami kerugian akibat KJA yang *overload* ini. Sehingga tidak semua pemilik KJA mau menerima MPA ini. DKP Sumbar akan terus berupaya mengajak pemilik KJA untuk mengurangi KJA nya dengan

menerima MPA ini dan dalam waktu dekat akan diadakan Temu Teknis dengan Dinas Perikanan Kabupaten Agam guna membahas program ini.¹¹

Peneliti juga tidak menemukan aturan turunan yang membahas teknis pelaksanaan program tersebut. Masyarakat terkhususnya pemilik KJA menganggap bahwasanya dengan mengurangi KJA sama saja dengan menutup mata pencaharian masyarakat. Ketidakmampuan kebijakan pengelolaan kelestarian kawasan danau maninjau dalam mencapai tujuan kebijakan dan memberikan solusi atas permasalahan yang terjadi sehingga perlu dilakukan evaluasi kinerja kebijakan pengelolaan kelestarian Kawasan danau maninjau.

Penelitian mengenai pengelolaan kelestarian Kawasan danau telah dilakukan oleh beberapa peneliti dengan perspektif yang berbeda. Penelitian yang dilakukan oleh Junjung Sahala Tua Manik dan Retno Sunu Astuti pada tahun 2019 yang dianalisis menggunakan metode evaluasi administratif, yudisial dan politik Howlet dan Ramesh.¹² Hasil dari penelitian tersebut menemukan bahwa terdapat celah pada peraturan zonasi KJA di Danau Toba yang dimanfaatkan para petani nakal sehingga diperlukan evaluasi dan tinjauan ulang peraturan. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Cindera Billova dan Adil Mubarak pada tahun 2020 yang dianalisis menggunakan teori implementasi Van Meter Van Horn dan Teori evaluasi William N Dunn.¹³ Menunjukkan bahwa evaluasi implementasi kebijakan

¹¹<https://sumbarprov.go.id/home/news/21712-dkp-dorong-pengurangan-kja-di-danau-maninjau-melalui-mpa> diakses pada 15 Maret 2024.

¹² Manik, J. *Ancaman Keberlanjutan Pariwisata Danau Toba (Evaluasi Kebijakan Keramba Jaring Apung)*. *Conference on Public Administration and Society*, (01), 2019

¹³ Billova, C., & Mubarak, A. *Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau Di Kabupaten Agam*. *Jurnal Manajemen Dan Ilmu Administrasi Publik (Jmiap)*, 2(2), 2020, Hal 54-61

perda belum maksimal dikarenakan ketergantungan ekonomi masyarakat dan terdapat investasi *illegal* yang menambah jumlah KJA dan tidak adanya zonasi yang jelas. Selanjutnya penelitian oleh Zulkifli Zam Zam dan I Made Putrawan pada tahun 2020 menggunakan model evaluasi Haas & Springer¹⁴. Dengan hasil bahwa kebijakan belum dapat di implementasikan dengan efisien dan efektif dikarenakan permasalahan administrasi yang belum optimal. Kemudian penelitian Andi Rewo Batari Wanti pada tahun 2020 yang dianalisis menggunakan metode teori evaluasi kebijakan William N Dunn.¹⁵ Menemukan bahwa kolaborasi antara stakeholder belum optimal dalam pengelolaan Danau Tempe di Kabupaten Wajo.

Penelitian terdahulu tentang evaluasi dan implementasi kebijakan pengelolaan Kawasan danau sayangnya cenderung melakukan evaluasi pada salah satu aspek saja seperti implementasi saja atau peran stakeholder saja, dan tidak secara menyeluruh. Kekosongan itulah yang akan peneliti isi dengan penelitian ini dengan menggunakan model evaluasi kebijakan Allan McConnell untuk mengevaluasi kebijakan tentang pengelolaan kelestarian kawasan danau secara komprehensif. Pentingnya dilakukan evaluasi secara komprehensif agar dapat menjangkau persoalan yang tidak ditemukan pada penelitian terdahulu.

Perbedaan sudut pandang dan teori yang digunakan dalam menganalisis penelitian menjadi kebaruan dalam penelitian yang akan dilakukan. Penelitian

¹⁴ Zulkifli Zam Zam dan I Made Putrawan. "Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Pertambangan Di Pulau Obi Provinsi Maluku Utara", *Journal of Environmental Education and Sustainable Development*, 21(2), 2020.

¹⁵ Andi Rewo Batari Wanti, *Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Danau Tempe Di Kabupaten Wajo*. Makassar: UNHAS, 2022.

akan dilakukan dengan menggunakan sudut pandang ilmu politik dan menggunakan teori Allan Mcconell dalam melihat kegagalan atau keberhasilan kebijakan.

1.2 Rumusan Masalah

Danau Maninjau adalah sebuah danau vulkanik yang terletak di provinsi Sumatera Barat Kabupaten Agam Kecamatan Tanjung Raya. Dengan geografis yang dimilikinya danau maninjau menawarkan keindahan sehingga mampu menarik wisatawan lokal maupun mancanegara untuk mengunjungi nya. Danau Maninjau juga bermanfaat bagi masyarakat sekitar danau, entah itu dimanfaatkan dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam memperoleh pundi-pundi uang untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Kebutuhan masyarakat akan danau yang sangat bermanfaat dalam berbagai aspek sangatlah krusial sehingga penjagaan kelestarian danau sangatlah penting untuk dilakukan agar bisa terus dimanfaatkan oleh generasi yang akan datang.

Pemanfaatan Danau Maninjau sebagai mata pencaharian sangat berperan penting dalam menunjang pertumbuhan ekonomi masyarakat sekitar danau. Salah satunya adalah dengan aktivitas budidaya ikan tawar dengan menggunakan danau sebagai wadah tambak ikan. Aktivitas ekonomi ini dikenal dengan keramba jaring apung (KJA). Danau dan waduk sebagai wadah budidaya ikan memang berhasil menaikkan perekonomian dan produksi ikan tetapi dalam penerapannya, industrialisasi KJA tanpa aturan dan penanganan yang tepat dapat mendatangkan masalah baru yaitu pencemaran air di danau tersebut. KJA yang overload memberikan dampak buruk bagi kesehatan ekologi danau itu sendiri sehingga

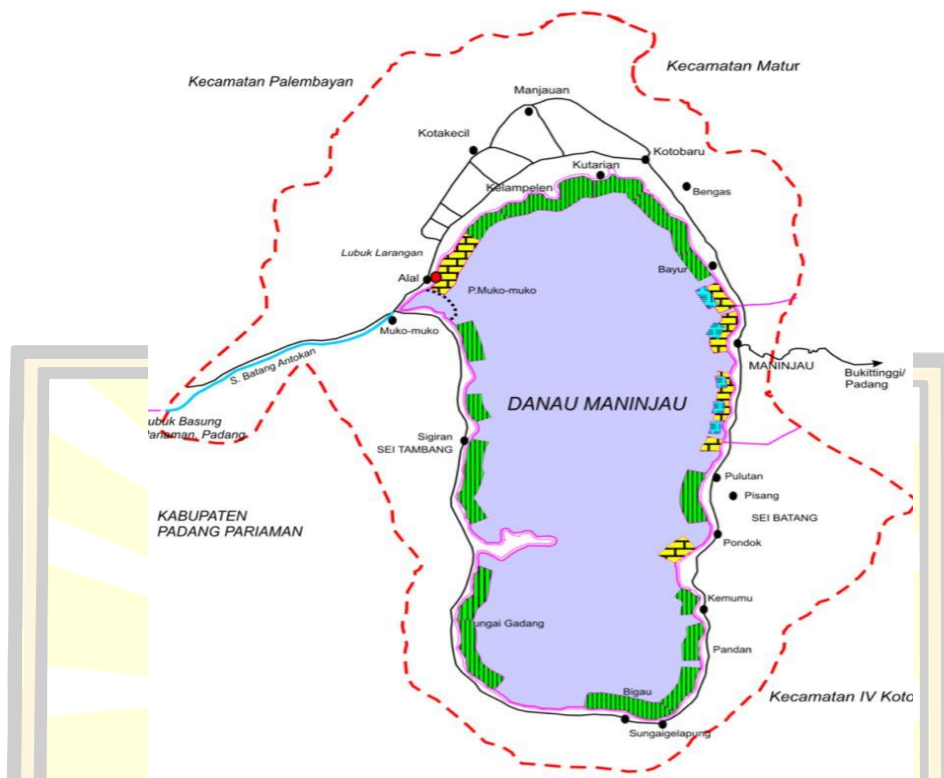
mengakibatkan kematian ikan dan buruk nya kualitas air danau. salah satu contoh fenomena nya adalah pencemaran yang terjadi di danau maninjau yang diakibatkan oleh berbagai faktor termasuk penggunaan KJA yang melebihi kapasitas. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menyebutkan jumlah keramba jaring apung (KJA) di Danau Maninjau di Kabupaten Agam, Sumatra Barat, telah melebihi kapasitas daya dukung danau sehingga mengakibatkan kematian ikan secara massal. "Daya dukung danau (Maninjau) hanya untuk sekitar 6000 KJA, sekarang sudah berjumlah sekitar 14000 KJA," kata Kepala Pusat Penelitian Limnologi LIPI Tri Widiyanto di Asia Pacific Center for Ecohydrology (APCE).

Gambar 1.1
Keramba Jaring Apung (KJA)



Sumber: Website Kaba12

Gambar 1.2
Peta Sebaran KJA Danau Maninjau



Sumber: Pemetaan Oleh Ecoterra Multiplan 2009.

Tepat nya sejak tahun 1992 danau Maninjau telah dimanfaatkan sebagai area budidaya ikan dengan menggunakan media Keramba Jaring Apung (KJA). Keramba jaring apung adalah salah satu wadah budidaya perairan yang ditempatkan di badan air dalam, seperti waduk, rawa, danau, dan laut. Keramba jaring apung menjadi sarana pemeliharaan ikan yang cukup ideal, yang digunakan untuk budidaya perairan dengan sistem pemeliharaan ikan di laut atau di media air tawar seperti danau atau waduk. Keramba jaring apung umumnya terbuat dari bahan-bahan seperti jaring, tali, dan bahan apung lainnya, dan digunakan untuk menampung ikan dalam kegiatan budidaya perikanan. Keramba jaring apung memiliki peran penting dalam usaha budidaya ikan air tawar di berbagai perairan. Namun, penggunaan keramba jaring apung juga perlu dikelola dengan baik agar

tidak menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan, terutama terkait dengan pencemaran danau atau perairan lainnya.

Gambar 1.3

Kematian Massal Ikan Akibat Pencemaran Air Danau



Sumber: Website ANTARANEWS.com

Menyikapi hal ini pemerintah daerah sudah memberikan resolusi dengan mengeluarkan Perda Kabupaten Agam No 5 tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau yang menyebutkan bahwa “ Daya dukung dan daya tampung danau untuk mendukung peri kehidupan makhluk hidup lainnya tanpa mengalami penurunan kualitas danau, Keramba Jala Apung (KJA) adalah wadah untuk pembudidayaan ikan menggunakan kontruksi besi, kayu, bambu polyetheline (PE) dengan pelampung drum atau bahan lain serta menggunakan jaring dengan ukuran tertentu dan dalam pasal 7 disebutkan :

1. Dalam upaya mempertahankan dan melindungi keanekaragaman sumberdaya hayati sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat.
2. Huruf b, pengembangan usaha KJA harus disesuaikan dengan daya dukung (*Carrying Capacity*) dan daya tampung perairan danau dan kesesuaian letak (zonasi); 2) daya dukung dan daya tampung untuk Keramba Jaring Apung di kawasan danau mengacu pada kemampuan perairan Danau Maninjau mencerna limbah organik dari kegiatan perikanan yang setara dengan 1.500 (seribu lima

- ratus) unit dan / atau 6000 (enam ribu) petak dengan ukuran 5 X 5 (lima kali lima) meter persegi per petak keramba.
3. Untuk mencapai angka batasan jumlah unit Keramba Jaring Apung sebanyak 1.500 (seribu lima ratus) unit dan/ atau 6.000 (enam ribu) petak sebagaimana dimaksud pada ayat (2), akan dilakukan upaya pengurangan secara bertahap dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun, 5 (lima) tahun pertama mencapai angka 11.760 (sebelas ribu tujuh ratus enam puluh) petak dan 5(lima) tahun kedua 6.000 (enam ribu) petak.
 4. Jumlah KJA pada masing-masing Nagari ditentukan berdasarkan persentase jumlah Rumah Tangga Perikanan X jumlah Keramba Jaring Apung;
 5. Pengaturan Keramba Jaring Apung ramah lingkungan, padat tebar dan musim penebaran ditetapkan lebih lanjut dengan peraturan Bupati.¹⁶

Berdasarkan isi perda diatas Pemerintah Daerah Kabupaten Agam telah berkomitmen dalam menjaga keberlangsungan dan kelestarian danau. Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup menjadi pelaksana perda tersebut dengan berkerja sama dengan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Agam yang berwewenang dalam pengawasan jalannya Perda, namun peraturan tersebut belum diterima dengan baik oleh masyarakat dikarenakan akan merugikan mereka dan memutuskan mata pencaharian. Pembentukan Lembaga Pelestarian Danau Maninjau juga dilakukan untuk melaksanakan tugas pelestarian danau namun tidak mendapat dukungan dari masyarakat ditambah lagi dengan kepengurusan lembaga yang didominasi oleh satuan kerja perangkat daerah Kabupaten Agam (SKPD).

Penelitian mengenai implementasi Perda pengelolaan kelestarian Danau Maninjau ini telah dibahas oleh Fitria Tunisha pada tahun 2017 yang berjudul Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau didapatkan hasil bahwa Implementasi kebijakan Perda No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau belum diimplementasikan

¹⁶ Peraturan Daerah kabupaten Agam No 5 tahun 2014 Tentang Kelestarian Danau Maninjau pada lampiran 1

dengan baik dikarenakan adanya sejumlah faktor yang telah disebutkan oleh Van Meter Van Horn yang belum terlaksana diantaranya standar dari jumlah Keramba Jaring Apung yang belum mencapai standar yang sesuai dengan tujuan perda, keterbatasan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, dan kompleksitas sosial ekonomi dan politik masyarakat sekitar danau sehingga membuat perda tidak diimplementasikan dengan baik, kemudian komunikasi yang dilakukan antar lembaga pelaksana harus dilakukan secara intens lagi dengan mengesampingkan ego sektoral guna tercapainya tujuan dari perda. Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dengan cara melibatkan masyarakat untuk ikut serta dalam membantu membersihkan danau sehingga masyarakat dapat mengetahui bahwa kondisi danau sudah mengalami pencemaran dan kerusakan. Namun sosialisasi yang dilakukan pemerintah belum optimal sebagaimana temuan lapangan bahwa masih banyak masyarakat yang awam tentang adanya perda sehingga isi dari perda tidak terjalankan hal ini dapat dilihat dari peningkatan jumlah keramba yang terus mengalami peningkatan sejak perda tersebut dikeluarkan yaitu pada tahun 2014.¹⁷

Berdasarkan hasil penelitian tersebut dapat dilihat bahwasanya terdapat persoalan kompleks didalam masyarakat sehingga perda tidak mencapai tujuan yang diinginkan. Terhitung sejak penelitian yang dilakukan oleh Fitria Tunisha pada tahun 2017 hingga tahun 2023 sekarang, masalah pertumbuhan angka KJA masih menjadi masalah yang belum juga terselesaikan.

¹⁷ Fitria Tunisha. *Implementasi Peraturan Daerah No 5 Tahun 2014 Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014*. Padang: UNAND, 2017

Tabel 1.1
Jumlah KJA Setiap Nagari Di Danau Maninjau

No	Nagari/Desa	2012	2013	2022
1	Tanjung Sani	4.140	4.000	5.865
2	Sungai Batang	1.741	1.750	2.582
3	Maninjau	1.743	1.795	1.561
4	Bayua	2.349	2.425	4.122
5	Duo Koto	907	1.050	1.065
6	Koto Kaciak	1.013	1.060	791
7	Koto Gadang	202	190	1.726
8	Koto Malintang	3.768	3.850	5.647
	Jumlah	15.860	16.120	23.359

Sumber: *Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Agam, BAPEDDA Kab Agam*

Berdasarkan data di atas dapat diketahui bahwa jumlah KJA terus meningkat setiap tahun nya hingga data terakhir yang diperoleh yaitu tahun 2022. Hal ini sangat bertentangan dengan apa tertulis didalam Perda Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau. Permasalahan dalam penerapan perda tersebut juga telah dipaparkan oleh Cindera Billova dan Adil Mubarak pada tahun 2020 yang berjudul Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau Di Kabupaten Agam yang berkesimpulan bahwa evaluasi implementasi kebijakan belum tercapai dengan maksimal.¹⁸

Upaya pengurangan jumlah KJA tetap dilakukan oleh berbagai pihak salah satunya oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dengan cara melalui program MPA (Mata Pencaharian Alternatif) kepada pemilik KJA dengan syarat

¹⁸ Billova, C., & Mubarak, A. *Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau Di Kabupaten Agam. Jurnal Manajemen Dan Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)*, 2(2), 2020, Hal 54-61

mengurangi KJA mereka sebanyak 2 petak. Namun hal tersebut tidak menyelesaikan masalah yang ada dikarenakan keterbatasan anggaran dalam jumlah paket bantuan yang diberikan dan masyarakat yang tidak semua nya mau menerima paket bantuan tersebut. Berdasarkan wawancara awal yang peneliti lakukan dengan pemilik KJA Zulfami wati (52) menyebutkan “dengan dikurangi nya jumlah KJA di danau maninjau sama saja mematikan ekonomi masyarakat”. Kemudian peneliti juga menemukan bahwa sudah banyak investor yang melakukan penanaman modal bagi petani KJA sehingga tentu saja mempersulit tercapainya tujuan dari perda.

Permasalahan selanjutnya adalah dari sisi kebijakan, peneliti tidak menemukan aturan turunan dari Perda Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau yang menjelaskan teknis pelaksanaan pencapaian tujuan kebijakan. Peneliti juga tidak menemukan kebijakan baru yang mengatur hal ini sebagai bentuk perbaikan atas kebijakan sebelumnya yang tidak berjalan dengan baik. Berbagai program yang dilakukan oleh berbagai pihak dalam menyelesaikan persoalan pencemaran danau seakan hanya angin angin semata ditunjukan dengan tidak adanya konsistensi program yang dilakukan.

Peneliti juga menemukan gap atau kekosongan didalam penelitian terdahulu yang telah membahas persoalan pencemaran danau terutama pembahasan mengenai kebijakan yang mengatur pengelolaan kelestarian kawasan Danau Maninjau yaitu peneliti tidak menemukan evaluasi atau penilaian secara keseluruhan perda dari proses perumusan, penerapan dan dampak politik perda, Penelitian terdahulu cenderung hanya memaparkan permasalahan dalam implementasi perda. Kekosongan itu lah yang ingin peneliti isi dengan melakukan evaluasi kebijakan

secara komprehensif sehingga pasca evaluasi, evaluator akan mengemukakan dua hal yaitu temuan (*finding*) dan rekomendasi. Atas penemuan tersebut menghasilkan pertimbangan apakah kebijakan tersebut perlu diperluas, dipersempit atau dihentikan sesuai dengan dinamika kebijakan publik. Dengan harapan persoalan pencemaran danau karena KJA yang melebihi kapasitas dapat terselesaikan dengan digunakan nya penelitian ini sebagai acuan dan rekomendasi kebijakan selanjutnya.

Berdasarkan pemaparan permasalahan kebijakan diatas dan ditinjau dari tiga dimensi evaluasi kebijakan yaitu proses, program dan politik, peneliti berasumsi bahwa evaluasi kebijakan Perda tentang pengelolaan kawasan Danau Maninjau mengarah kepada kegagalan kebijakan dikarenakan terdapat kendala pada dimensi evaluasi proses dan program. Kendala pada dimensi proses dibuktikan dengan tidak ada nya dukungan dari masyarakat dan penolakan masyarakat petani KJA sebagai sasaran kebijakan membuat peneliti meyakini bahwa perumusan kebijakan tidak melalui proses demokrasi yang baik. Tidak adanya kerjasama yang baik antara pemerintah dan lembaga serta masyarakat menyebabkan Perda tidak dapat mencapai tujuan nya sehingga juga terkendala pada dimensi evaluasi program. Menurut McConnell gagal atau berhasilnya suatu kebijakan dapat dilihat pada dimensi program (implementasi kebijakan) yang salah satu karakteristiknya adalah kebijakan diimplementasikan sesuai dengan tujuan kebijakan, jika semakin banyak tujuan kebijakan tidak tercapai maka semakin besar kemungkinan kebijakan tersebut mengalami kegagalan langsung. Allan Mcconell menyatakan bahwa hasil evaluasi kebijakan terbagi kepada tiga yaitu, keberhasilan kebijakan, kegagalan kebijakan dan area abu abu. Hasil tersebut diperoleh dengan menganalisa kebijakan

menggunakan tiga indikator yaitu program, proses dan politik. Dari gambaran diatas yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana evaluasi kebijakan Pengendalian KJA dalam Peraturan Daerah Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjelasan yang telah dijabarkan pada latar belakang dan rumusan masalah maka dapat diambil kesimpulan bahwa tujuan dilakukannya penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis proses evaluasi kebijakan Pengendalian Jumlah KJA dalam Peraturan Daerah Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini diharapkan oleh peneliti untuk dapat memberikan manfaat untuk semua pihak yang terkait dengan penelitian ini, baik manfaat secara praktis maupun teoritis yang dapat memberikan kontribusi terhadap ilmu pengetahuan.

1.4.1 Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberikan informasi secara tertulis bagi evaluator dan pembuat kebijakan

1.4.2 Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi di dalam ilmu pengetahuan terkhusus dalam lingkup kebijakan, dan menambah refrensi evaluasi kebijakan yang bersifat komprehensif menggunakan model evaluasi kebijakan

Allan McConnell yang menggunakan tiga dimensi kebijakan yaitu proses, program dan politik dalam menilai keberhasilan dan kegagalan kebijakan.

