

**DINAMIKA KEGIATAN KEIRIGASIAN DAN PERUBAHAN SOSIAL MASYARAKAT  
PETANI DI DESA PLERET, KECAMATAN PLERET, KABUPATEN BANTUL**

***Dynamics of Irrigation Activity and Social Change of  
Farmer's Community in Pleret Village, Pleret District,  
Bantul Regency***

**Teguh Kismantoroedji**

Jurusan Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian UPN "Veteran" Jogjakarta

**ABSTRACT**

*Conflict among water users such as farmers and rural institutions customarily emerged as a consequence of limited supply of irrigation. This paper provides an analytical frame-work for irrigation management institutions to solve the emerging conflicts and to provide foundation for irrigation system management. The proposed foundation includes the empowerment of water user associations to undertake larger responsibility through collective approach in the form of federations. Beside the factors such as transparency and accountability, the irrigation management should also consider the institutional elements such as jurisdictional boundary, water rights, and rules of representation in solving the conflicts of water allocation*

**Keywords:** *Irrigation management, social institutional, jurisdictional boundary, water rights, rules of representation*

**PENDAHULUAN**

Sebagai penyangga terhadap Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kabupaten Bantul mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan termasuk daerah yang paling cepat mengalami perubahan. Peran Kabupaten Bantul sebagai daerah pertanian terutama padi bisa jadi suatu saat akan pudar. Semakin banyaknya industri yang dibangun di Kabupaten Bantul bukan saja telah menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan termasuk lahan irigasi teknis, juga yang tidak kalah penting adalah terjadinya perubahan perilaku sosial masyarakatnya.

Mengingat irigasi mempunyai karakteristik sosio-teknis, perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat termasuk perubahan kebijaksanaan, sudah barang tentu akan pula mempengaruhi keragaan keirigasian. Selain hal tersebut, ada beberapa fenomena dinamika kemasyarakatan yang diduga akan mempengaruhi keragaan termasuk kelembagaan keirigasian di masa datang, yaitu :

Adanya kecenderungan masyarakat untuk meninggalkan pekerjaan sebagai petani, dengan berbagai alasan - di antaranya lebih memilih bekerja di luar sektor pertanian (*off-farm sector*) atau melakukan *rural-urban migration* baik permanen maupun nonpermanen sehingga di beberapa daerah telah terjadi kekurangan tenaga kerja pertanian.

Dengan berkurangnya jumlah tenaga kerja terutama di sektor pertanian, berubahnya orientasi ekonomi petani dan melonggarnya hubungan sosial kemasyarakatan pada saatnya akan memerlukan pula perubahan-perubahan atau adaptasi kelembagaan yang ada di perdesaan. Salah satu kelembagaan yang ada di perdesaan adalah kelembagaan pengelola air irigasi atau yang lebih dikenal dengan sebutan P3A (Perkumpulan Petani Pemakai Air). Adaptasi yang dibutuhkan oleh kelembagaan ini tidak hanya keragaan fungsi pengelolaan saja melainkan teknologi keirigasian juga perlu penyesuaian dengan kondisi masyarakat yang sedang berubah sehingga kekurangan produksi beras nasional yang terjadi dapat diantisipasi.

Hasil temuan penelitian Collier dan kawan-kawan (1996) di perdesaan Jawa memperlihatkan bahwa dalam konteks kebijaksanaan nasional inilah proses industrialisasi itu memerlukan tenaga-tenaga kerja dari perdesaan terserap ke dalamnya. Peluang terbukanya kesempatan kerja di kota tersebut memberikan akses terhadap naiknya tingkat pendapatan petani di perdesaan yang pada gilirannya akan mendorong bangkitnya kembali industri kecil dan rumah tangga (*small and home industry*) serta sektor jasa dan perdagangan di perdesaan. Dengan demikian, kesempatan kerja di perdesaan pun sekarang ini tidak lagi tergantung pada keberadaan sektor pertanian di perdesaan, tetapi juga di sektor-sektor sekunder dan tersier (*off-farm sector*), meskipun masih terlihat berskala kecil. Hasil penelitian Collier dan kawan-kawan tersebut telah menunjukkan bahwa perubahan-perubahan sosial-ekonomi yang terjadi di daerah perdesaan Jawa secara garis besar memang telah meningkatkan pendapatan riil masyarakat petani. Selama dua puluh lima tahun terakhir ini secara signifikan tingkat pendapatan riil petani meningkat, meskipun peningkatan ini masih diikuti terjadinya ketimpangan pendapatan.

Dalam hal ini, Sayogyo (1985;1987) mengemukakan betapa pentingnya keterkaitan antara sektor pertanian dengan sektor luar pertanian dalam menganalisis perubahan sosial di daerah perdesaan Jawa selama ini. Pentingnya sumber ekonomi luar pertanian bagi desa-desa di Jawa saat ini, terutama dari sumbangannya yang sangat besar dalam menjelaskan tentang proses perubahan sosial di daerah perdesaan.

Pendapat Sayogyo tersebut nampak jelas terlihat setelah adanya pergeseran struktur ekonomi nasional. Apabila arah perubahan sosial yang timbul sebagai akibat masuknya mekanisasi teknologi pertanian modern yang melahirkan revolusi hijau menimbulkan adanya polarisasi pemilikan tanah atau

pelipatgandaan jumlah petani dan lebih berjenjangnya struktur stratifikasi masyarakat di samping peningkatan produktivitas tanah serta pendapatan petani, maka pergeseran struktur perekonomian nasional justru menimbulkan peningkatan pendapatan rumahtangga petani sebagai akibat terbukanya peluang kerja di sektor luar pertanian (*off-farm sector*) yang mencerminkan besarnya sumbangan pendapatan sektor tersebut terhadap pendapatan total rumahtangga petani di perdesaan, terutama masyarakat petani berlahan sempit dan buruhtani. Hal ini bisa jadi memberikan kecenderungan melonggarnya hubungan patron-klien di perdesaan sebagai akibat naiknya status klien (buruhtani maupun petani berlahan sempit).

Dalam konteks penyempitan lapangan kerja di sektor pertanian sebagai akibat masuknya mekanisasi pertanian modern itulah, sebagian dari penduduk perdesaan terdorong (*push factor*) melakukan mobilitas pekerjaan ke daerah perkotaan (*urban area*). Ditambah lagi peluang kesempatan kerja di perkotaan semakin terbuka sebagai akibat proses industrialisasi dari kebijaksanaan struktur perekonomian nasional. Sesungguhnya mobilitas pekerjaan ini tidak akan terjadi apabila di daerah perkotaan itu sendiri tidak berlangsung perluasan dan perkembangan sektor industrialisasi dan peluang serta kesempatan kerja di sektor informal yang semakin terbuka. Dengan demikian, perkembangan ekonomi kota sekaligus telah menjadi faktor penarik (*pull factor*) mobilitas penduduk perdesaan ini dan nampaknya sektor industri yang formal dan sektor informal di perkotaan ini akan terus berkembang dan meluas, serta akan terus menarik arus mobilitas dari perdesaan.

Kegiatan-kegiatan ekonomi di perkotaan baik yang bersifat formal maupun yang informal kelihatannya jauh lebih baik daripada kegiatan-kegiatan ekonomi pertanian di perdesaan. Meskipun sebagian besar orang-orang desa yang melakukan mobilitas terbatas dari segi pendidikan, keterampilan, dan keahlian serta kurangnya pemilikan faktor-faktor produksi, sehingga di antara mereka banyak yang bekerja sebagai buruh-buruh pabrik atau pedagang-pedagang eceran kecil yang ternyata hasilnya lebih besar daripada hasil yang didapat dari pekerjaan di sektor pertanian (Gunawan dan Erwidodo, 1993).

Dalam konteks perbedaan tingkat pendapatan inilah, maka mobilitas penduduk perdesaan yang berpindah pekerjaan ke kota menjadi bertambah besar dan nampaknya setiap tahun terus mengalami peningkatan, yang pada akhirnya menjadi gejala yang fenomenal, terutama sejak awal tahun 1980-an yang hal ini sejalan dengan perkembangan dan ekspansi sektor industri serta jasa di perkotaan. Apabila struktur perekonomian desa tidak mengalami perubahan yang berarti, umpamanya masih tetap bertumpu pada sektor pertanian yang tingkat pendapatannya tidak mengalami kenaikan yang signifikan atau tidak berkembangnya kegiatan ekonomi nonpertanian (*off-farm sector*) yang dapat menampung dan memberikan nafkah yang layak, kecenderungan mobilitas

pekerjaan ke kota ini tidak akan berhenti, malah mungkin akan semakin membesar. Sudah barang tentu, pada akhirnya mobilitas pekerjaan penduduk perdesaan ini akan mempunyai dampak yang besar pada kegiatan perekonomian itu sendiri di antaranya kekurangan tenaga kerja di sektor pertanian.

Gejala mengenai kekurangan tenaga kerja di desa-desa di Jawa, lebih khususnya Jawa Barat, bukan lagi sekedar persoalan yang mungkin akan timbul akibat dari mobilitas penduduk perdesaan tersebut. Gejala kekurangan tenaga kerja ini sudah benar-benar terjadi dan dihadapi pada kegiatan ekonomi pertanian di perdesaan, seperti halnya di Desa Pleret Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul. Di samping itu pertumbuhan industri yang cepat telah menimbulkan penyempitan lahan pertanian sebagai manifestasi adanya alih fungsi lahan irigasi untuk kepentingan lain (industri maupun domestik. Gambaran yang lebih mikro diperlihatkan dari hasil temuan penelitian Ganjar Kurnia, dkk. (1995) di Daerah Irigasi (DI) Ciwalengke Kec. Majalaya (Kab. Bandung), selama kurun waktu 7 tahun lahan irigasi teknis telah terkonversi seluas 44,21 hektar untuk berbagai kepentingan (terbesar oleh sektor industri mencapai 39,75 hektar).

Sehubungan dengan permasalahan kekurangan tenaga kerja dan alih fungsi lahan irigasi teknis ini tentunya banyak aspek kegiatan ekonomi pertanian yang akan terganggu, salah satu di antaranya adalah bidang keirigasian. Perumusan masalahnya adalah :

"Apakah keragaan organisasi petani pemakai air di perdesaan berdampak terhadap perubahan sosial masyarakat petani di perdesaan?"

Penelitian ini bertujuan untuk memahami, menginterpretasi dan menganalisis (1) Keragaan irigasi aspek teknologi dan kelembagaan masyarakat, dan (2) Dampak dinamika keirigasian terhadap perubahan sosial masyarakat tani di perdesaan.

## **METODE PENELITIAN**

Fokus penelitian ini adalah pengungkapan proses dan interpretasi makna dinamika keirigasian dan perubahan sosial. Berdasarkan anggapan tersebut, penelitian ini dititikberatkan pada pendekatan kualitatif. Menurut Denzin dan Lincoln (1994), Creswell (1994) dan Maxwell (1996), untuk penelitian yang berfokus pada pengungkapan proses dan interpretasi makna pendekatan kualitatif lebih relevan. Studi kasus digunakan sebagai strategi utama untuk mencapai tujuan penelitian. Unit dari studi kasus penelitian ini adalah perkumpulan petani pemakai air.

Untuk pengumpulan data kualitatif, informan ditentukan berdasarkan informasi pengurus perkumpulan petani pemakai air. Informasi ini terutama

berasal dari petunjuk aparat kantor desa. Kepada informan yang diwawancarai sehingga dengan demikian proses ini berulang sehingga data yang terkumpul mencapai tingkat kecukupan. Melalui proses ini ada informan yang diwawancarai berulang karena potensil mengungkap banyak hal, ada juga yang hanya diwawancarai satu kali, karena dianggap sudah cukup untuk kebutuhan data. Prinsip triangulasi pengumpulan data dipraktekkan, dalam arti suatu tema pertanyaan tidak hanya diandalkan informasinya pada satu sumber dan kebenaran informasinya.

Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dilakukan melalui sejumlah pertemuan dengan informan yang di dalamnya berlangsung tanya jawab dan pembicaraan akrab. Dalam prosesnya, selain menjelaskan mengenai dirinya se-perti riwayat usaha, aktivitas usaha, kehidupan keluarga, atau pandangan hidupnya; informan juga menjelaskan hal di luar dirinya seperti kondisi ke-ri-gasian.

Pengamatan berperanserta (*partisipant-observation*) dilakukan pada beberapa kasus yang dipilih secara sengaja pada masing-masing perkumpulan petani pemakai air. Mengacu pada klasifikasi peran serta dari Spradley (1980: 60), jenis peran serta peneliti adalah peran serta moderat (*moderate partisipation*), yakni peran serta yang memelihara keseimbangan posisi sebagai *insider* dan *out-sider*, sebagai pengamat sekaligus partisipan. Sebelum pengamatan berperan serta berlangsung, pendekatan pada masing-masing kasus dilakukan, untuk men-ciptakan situasi saling percaya (*trust building*). Kepada pemilik usaha per-mintaan ijin untuk mengamati dan berperan serta pada unit usahanya diajukan, begitu pula tujuan aktivitas dijelaskan seperlunya.

Metode analisis utama dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif diartikan sebagai usaha analisis berdasarkan kata-kata yang disusun ke dalam bentuk teks yang diperluas (Miles dan Huberman, 1992: 16). Dalam penelitian ini, data hasil wawancara dan pengamatan ditulis dalam suatu catatan lapangan yang terinci, data dari catatan lapangan inilah yang dianalisis secara kualitatif.

Tahap pertama adalah proses reduksi data yang terfokus pada pemilihan, penyederhanaan, dan transformasi data kasar dari catatan lapangan. Dalam proses ini dipilih data yang relevan dengan fokus penelitian dan data yang tidak memenuhi kriteria eksklusi-inklusi. Proses reduksi data dilakukan bertahap selama dan sesudah pengumpulan data sampai laporan tersusun. Reduksi data dilakukan dengan cara membuat ringkasan data, menelusuri tema tersebar, dan membuat kerangka dasar penyajian data.

Tahap kedua adalah penyajian data, yaitu penyusunan sekumpulan informasi menjadi pernyataan yang memungkinkan penarikan kesimpulan. Data disajikan dalam bentuk teks naratif, mulanya terpecah dan terpisah pada

berbagai sumber informasi, kemudian diklasifikasi menurut tema dan kebutuhan analisis.

Tahap ketiga adalah penarikan kesimpulan berdasarkan reduksi dan penyajian data. Penarikan kesimpulan berlangsung bertahap dari kesimpulan umum pada tahap reduksi data, menjadi lebih spesifik pada tahap penyajian data, dan lebih spesifik lagi pada tahap penarikan kesimpulan yang sebenarnya. Rangkaian proses ini menunjukkan bahwa analisis data dalam penelitian ini bersifat menggabungkan tahap reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan secara berulang dan bersiklus.

Analisis data kualitatif ini menggunakan metode induktif. Penelitian ini tidak menguji hipotesis, lebih merupakan penyusunan abstraksi berdasarkan data yang dikumpulkan. Analisis dimulai sejak pengumpulan data dan dilakukan lebih intensif setelah pulang dari lapangan. Seluruh data yang tersedia ditelaah, direduksi kemudian diabstraksikan sehingga terbentuk satuan informasi. Satuan informasi ini ditafsirkan dan diolah menjadi kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### DINAMIKA KEIRIGASIAN

Apabila dilihat dari sudut fungsinya. Geertz (1976:47) mengemukakan bahwa ada tiga kegunaan irigasi yang seringkali tidak cukup disadari perbedaannya :

- 1) Menyediakan air untuk sawah agar tidak kekurangan (fungsi pengairan)
- 2) Mengatur persediaan air untuk menghindar dan mengendalikan banjir (fungsi pengontrolan)
- 3) Menyuburkan sawah dengan zat-zat hara yang dibawa air (fungsi pemupukan)

Namun demikian di samping fungsi teknis dari irigasi ini, menurut Douglas James yang juga penting yang kerap kali dikesampingkan dalam pembangunan irigasi adalah aspek kelembagaan masyarakat petani yang menjalankan fungsi-fungsi teknis irigasi tersebut. Dalam hubungannya dengan kelembagaan masyarakat, irigasi dapat dipandang sebagai proses sosial, artinya bahwa di dalam sistem irigasi tersebut *inherent* adanya aturan-aturan yang mengontrol, mengelola, mengorganisasikan, mengkoordinasikan interaksi, dan interrelasi di antara para petani serta lembaga-lembaga masyarakat dan pemerintah lainnya yang secara langsung berkepentingan dengan irigasi untuk mengairi lahan-lahan pertanian (Douglas, 1974:13). Aspek kelembagaan ini memegang peranan yang sangat penting bagi kelancaran dan berfungsinya irigasi di pedesaan, seperti yang dikatakan oleh Coward (1980:17) sebagai berikut :

"the success in irrigation project depends largely on the active participation and cooperation of individual farmers. Therefore, a group such as a farmers associations should be organized, preferably at the farmer initiative or if necessary, with initial government assistance, to help in attaining the objectives of irrigation project. Irrigation technicians alone cannot satisfactory operate and maintain the system".

Pembahasan kasus ini bukan merupakan generalisasi, namun dapat dijadikan sebagai sebuah "renungan" dengan memberikan beberapa alternatif keluaran sebagai langkah antisipasi model kelembagaan pengelola air di masa depan berdasarkan temuan-temuan di lapangan (yang diharapkan dapat menjadi suatu bahan diskusi lebih jauh dengan berbagai koreksian di dalamnya).

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dalam menganalisis terjadinya perubahan sosial pada masyarakat perdesaan di Jawa Barat, khususnya pada masyarakat petani pemakai air pada suatu sistem irigasi di delapan desa pada dua kabupaten di Jawa Barat (Tujuh desa di Kab. Kuningan, yaitu Desa Cigedang, Baok, Dukuh Picung, Garajati, Andamui, Wilanegara dan Karang Baru pada sistem irigasi teknis DI Cinangka II, dan satu desa di Kab Cirebon, yaitu Desa Ujunggebang pada sistem irigasi teknis di Rentang) menunjukkan bahwa perubahan sosial-ekonomi masyarakat petani sebagai akibat mobilitas penduduk desa ke kota telah menyebabkan meningkatnya pendapatan rumah-tangga petani, sehingga telah terjadi pergeseran tumpuan struktur ekonomi rumah-tangga petani dari sektor pertanian ke luar sektor pertanian (*off-farm sector*) melalui kegiatan usaha di kota dengan melakukan mobilitas sirkuler. Kegiatan sektor pertanian itu sendiri hanya dilakukan sebatas untuk menghidupi keluarganya selama satu musim tanam (etika subsistensi), selebihnya barulah mereka menjualnya. Dalam hal ini Scott (1994:7) mempunyai argumentasi bahwa petani yang bercocok tanam itu adalah berusaha menghindari kegagalan yang akan menghancurkan kehidupannya dan bukan berusaha memperoleh keuntungan besar dengan mengambil risiko. Hal ini mengandung pengertian bahwa petani sebetulnya mempunyai rasionalitas dalam menentukan sikap untuk memenuhi kebutuhan rumah-tangganya. Kalau saja pertanian tidak memberikan harapan untuk kelangsungan hidupnya, maka mereka cenderung untuk mencari tumpuan di sektor lain sebagai penyangga kehidupan rumah-tangganya, sedangkan kegiatan pertanian dilakukan sebagai mata pencaharian sampingan.

Aktivitas masyarakat petani yang melakukan mobilitas ke kota memberikan indikasi pula pada struktur ketenagakerjaan dalam bidang pertanian. Hal ini diperlihatkan pada waktu sebelum melakukan mobilitas ke kota di perdesaan telah terjadi *over-supply* tenaga kerja pertanian, sehingga menimbulkan kuatnya hubungan buruh-majikan dalam kegiatan pertanian, selain itu

sebagian dari mereka banyak yang mengerjakan lahan-lahan pertanian di luar desanya (bahkan ke daerah pinggiran Jawa Tengah), namun setelah mobilitas ke kota dilakukannya terjadi kekurangan tenaga kerja pertanian sehingga menimbulkan melonggarnya hubungan majikan-buruh (patron-klien) dalam kegiatan pertanian.

Kecenderungan kekurangan tenaga kerja pertanian seperti ini diantisipasi oleh adanya buruhtani dari luar desa yang mengerjakan sawah-sawah mereka. Dengan demikian sudah terjadi arus balik tenaga kerja pertanian. Selain arus balik tenaga kerja pertanian, pengelolaan kegiatan usahatani sekarang sudah berpindah tangan dari petani pria ke petani wanita (isteri petani). Kegiatan pengelolaan usahatani itu dilakukan mulai pencarian dan pengatuaran tenaga kerja penggarap sampai aktivitas panen yang dilakukannya selepas pekerjaan rumah tangga selesai.

Perubahan sosial-ekonomi masyarakat petani tentunya akan mempengaruhi kelembagaan petani yang ada di perdesaan, salah satunya adalah organisasi petani pemakai air atau yang disingkat dengan P3A. Organisasi petani pemakai air (P3A) yang merupakan wadah petani dalam menyalurkan aspirasi mengenai pengelolaan air untuk areal sawahnya bagaimana mungkin dapat berjalan secara fungsional sementara petani-petani sedang mengalami perubahan yang dimanifestasikan oleh kegiatan mobilitas ke kota. Apalagi organisasi P3A yang sekarang ini bercorak moderen, artinya P3A jelas-jelas berlatarbelakang pengalaman kehidupan modern. Introduksi P3A itu mempunyai asumsi bahwa masyarakat penerima telah memiliki dan memahami cara-cara kerjanya secara rasional, dimana terdapat pembagian tugas dan wewenang yang jelas serta sistem kerja yang sistematis, selain itu juga telah memiliki sifat-sifat demokratis. Dengan demikian cara-cara kerja, struktur organisasi dan aturan mekanisme organisasi yang tercantum dalam 19 buku petunjuknya yang terkandung dalam organisasi P3A memang mengidentifikasikan konsepsi-konsepsi suatu organisasi dengan gaya kerja modern. Dan yang lebih parah lagi, organisasi ini rencananya akan diberlakukan sama pada seluruh daerah irigasi di perdesaan dengan berbagai macam budaya, adat, dan geografis yang berbeda.

Perubahan sosial yang terjadi pada masyarakat petani pemakai air telah mempengaruhi keragaan organisasi P3A yang ditunjukkan oleh tidak berfungsinya organisasi tersebut dalam menjalankan pengelolaan air secara fungsional. Hal ini diperlihatkan dari melemahnya partisipasi petani dalam pelaksanaan operasi dan pemeliharaan, bahkan dalam aturan administrasi seperti tidak pernah ikut menghadiri pertemuan-pertemuan P3A. Kasus yang cukup menarik diperlihatkan oleh adanya pergeseran pengelolaan air dari P3A ke masing-masing "jaga air" desa, bahkan pemerintah desa. Namun demikian, penulis mencoba melihat keragaan organisasi P3A pada masyarakat yang



berubah tersebut dengan memberikan perhatian pada fungsi tugas (*task function*) seperti yang diungkapkan oleh Coward (1985), yaitu perolehan air (*water acquisition*), pengalokasian air (*water allocation*), sistem pemeliharaan (*maintenance system*), pengerahan sumber (*resource mobilization*), dan pengelolaan konflik (*conflict management*).

### 1. PEROLEHAN AIR

Air yang diperoleh untuk mengairi areal persawahan berasal dari sungai yang dibendung oleh sistem irigasi teknis. Perolehan air untuk areal tersier seharusnya dilakukan oleh petugas P3A, namun karena sebagian petugas tersebut telah melakukan mobilitas ke kota sebagai akibat rendahnya upah yang diterima, maka perolehan air tersebut dilakukan oleh masing-masing desa melalui "jaga air". Dalam keadaan demikian perolehan air tidak berjalan secara teratur karena adanya "pencurian" air baik di siang hari maupun malam hari oleh pihak-pihak tertentu, sehingga aliran air umumnya tidak sampai ke hilir (yang akhirnya sawah di hilir terpaksa di "bero"kan).

### 2. PENGALOKASIAN AIR

Umumnya pengalokasian air untuk petakan sawah dilakukan berdasarkan jadwal tata-gilir yang telah ditetapkan. Pergiliran air ini dilakukan secara musyawarah, namun tidak seorang pun petani ikut dalam musyawarah tersebut dengan berbagai alasan, di antaranya sedang berusaha di kota atau malas untuk ikut pertemuan. Sementara itu informasi adanya pergiliran air ini kurang disosialisasikan oleh pengurus P3A sehingga banyak masyarakat yang tidak mengetahuinya.

### 3. SISTEM PEMELIHARAAN

Kegiatan pemeliharaan saluran irigasi terbagi ke dalam pemeliharaan yang bersifat rutin, periodik, dan insidental. Umumnya pemeliharaan rutin dan periodik jarang dilakukan oleh pengurus P3A karena keterbatasan tenaga kerja. Hal ini diperparah oleh kurang aktifnya partisipasi petani dalam kegiatan pemeliharaan tersebut, kecuali pada aktivitas pemeliharaan insidental seperti rusaknya saluran karena longsor, banjir, dan lain-lain. Itupun ada sebagian tidak secara langsung ikut ke dalam kegiatan, melainkan dengan membayar sejumlah uang sebagai pengganti ketidakhadirannya.

### 4. Pengerahan Sumber

Pengerahan sumber ini meliputi tugas meliputi tugas menghimpun tenaga kerja, bahan-bahan, uang, dan sumber lainnya. Pengerahan tenaga kerja hanya dilakukan apabila terjadi kerusakan yang cukup berat di saluran, sedangkan penghimpunan dana dilakukan berdasarkan ketentuan yang disepakati melalui musyawarah, baik dalam bentuk uang maupun padi. Umumnya kegiatan

peng-himpunan dana ini tidak semuanya melakukan pembayaran dengan berbagai alasan di antaranya tidak berada di tempat ataupun panennya "gagal".

## 5. PENANGANAN KONFLIK

Konflik yang sering terjadi umumnya disebabkan oleh kekurangan air, terutama pada musim kemarau. Sumber-sumber konflik ini ada yang berasal dari adanya pengambilan air yang tidak sesuai dengan jadwal giliran dan adanya "pencurian" air. Konflik yang terjadi masih sebatas "adu mulut" dan belum mengarah pada perkelahian. Umumnya penanganan konflik ini dilakukan secara musyawarah dengan melibatkan pemerintah desa setempat dan pengurus P3A.

Dalam kondisi demikian tidak sedikit kondisi jaringan irigasi yang dibangun dengan biaya yang mahal tersebut mengalami kerusakan. Kecenderungan seperti ini bisa jadi "mengganggu" pemerintah (walaupun mungkin pada tingkat petani hal ini bukan permasalahan yang cukup serius) dalam memantapkan produksi beras nasional, karena produksi hasil pertanian tersebut tidak terlepas dari aspek irigasi, sehingga pada gilirannya dapat mempengaruhi kebijaksanaan nasional.

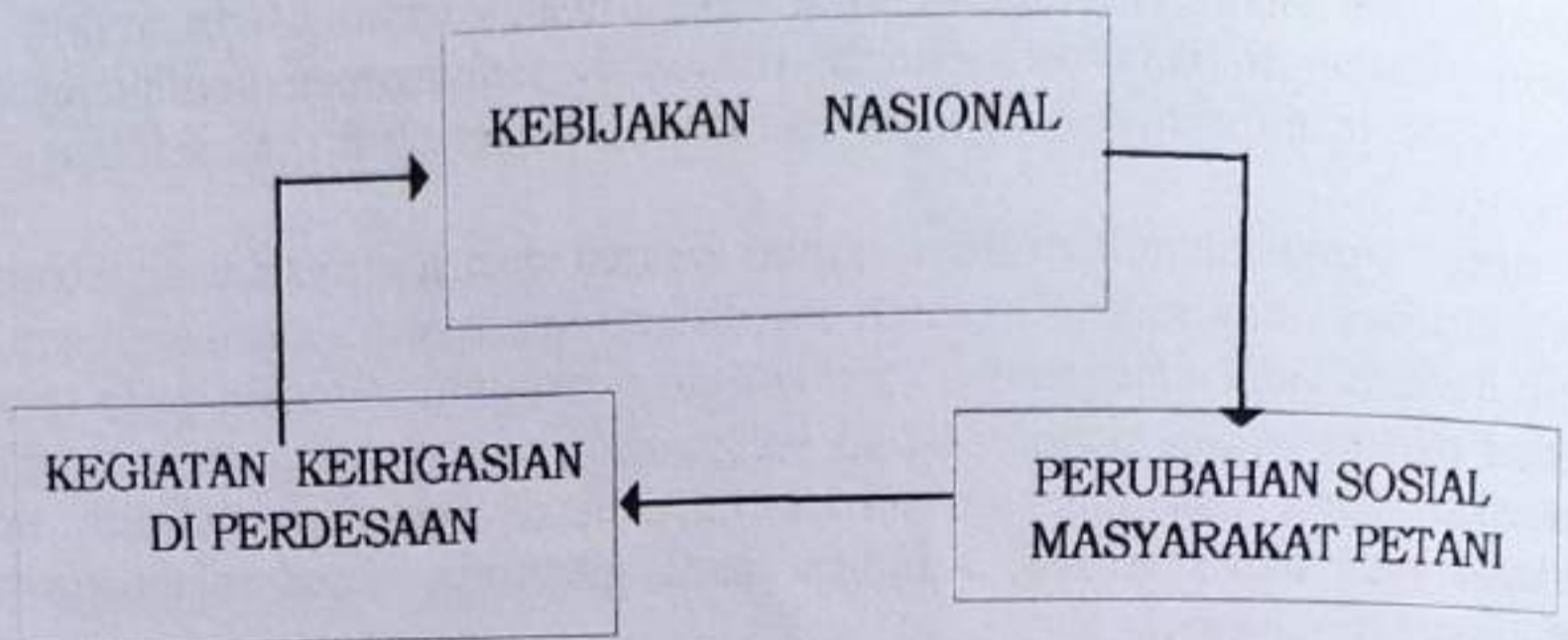
## PERUBAHAN SOSIAL

Topik tentang perubahan sosial sebenarnya merupakan topik yang sangat luas, karena perubahan sosial pada masyarakat tertentu menyebabkan perubahan pula pada masyarakat lainnya. Hal ini dapat dijelaskan oleh Rusidi (1993 : 1-2), bahwa faktor tertentu yang menyebabkan terjadinya perubahan sosial pada suatu masyarakat lain, dan sebaliknya, jika masyarakat tertentu itu merupakan bagian dari masyarakat lainnya; atau masyarakat tertentu itu berinteraksi dengan masyarakat lainnya seperti masyarakat desa merupakan bagian dari masyarakat nasional, atau masyarakat desa berinteraksi dengan masyarakat kota. Hal ini diperkuat oleh Lambang Triyono dan Nasikun (1992) dalam studinya yang memperlihatkan masyarakat perdesaan Jawa yang terkenal "keharmonisan" sistem sosialnya "terpaksa" harus melakukan penyesuaian untuk mengakomodasi perubahan-perubahan besar masyarakat nasional yang menjadi lingkungannya.

Perubahan sosial macam ini dikenal sebagai perubahan menurut "siklus". Dasar teorinya adalah bahwa masyarakat tertentu (yang berubah pertama) berkaitan dengan masyarakat lain yang saling berinteraksi dengan keterbukaan. Jadi jika hanya menelaah masyarakat petani saja yang berubah sebagai akibat dari teknologi pertanian, seolah-olah yang berubah itu hanya petani saja dan hanya oleh teknologi saja. Padahal perubahan tersebut bisa jadi mempengaruhi pula kelembagaan yang ada di perdesaan (seperti kelompok tani, organisasi P3A, kelompok pencapir, dan sebagainya) dan dapat pula mempengaruhi perubahan pada masyarakat di atasnya (seperti KTA misalnya).

Hal ini diperkuat oleh Hart (1986) yang mengemukakan bahwa kekuatan-kekuatan makro mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kejadian-kejadian pada tingkat mikro.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis mencoba menggambarkan perubahan tersebut, khususnya terhadap keragaan organisasi P3A di perdesaan menurut siklusnya, sebagai berikut :



**Gambar 1. Siklus Keragaan Organisasi P3A**

Kebijaksanaan pembangunan pertanian yang dicanangkan pemerintah Orde Baru melalui "Revolusi Hijau"-nya pada tahun 1960-an telah membuahkan hasil yang mengagumkan. Terjadinya apa yang dikenal dengan revolusi hijau (*green revolution*), di mana frekuensi waktu tanam lahan pertanian sawah menjadi bertambah, demikian juga dengan jumlah produksi padi yang meningkat berlipat ganda. Pada tahun 1984, kurang lebih lima belas tahun setelah pembangunan pertanian dilaksanakan, tercapailah swasembada beras, bahkan mencapai surplus yang besar, padahal pada periode sebelumnya negara Indonesia ini termasuk negara pengimpor beras terbesar di dunia.

Program intensifikasi pertanian baru itu dilakukan dengan cara memperkenalkan teknologi baru untuk penggrapan lahan, teknologi kimiawi dan biologi seperti pupuk dan pestisida pemberantas hama, pembagunan dan rehabilitasi jaringan irigasi, serta perbaikan dalam metoda bercocok tanam. Ditambah lagi dengan pemberian kredit bank untuk para petani pemakai lahan yang menerapkan program baru tersebut. Penerapan sebagian atau keseluruhan paket-paket itulah yang secara langsung telah mendorong terwujudnya revolusi hijau dan juga peningkatan pendapatan para petani pemilik lahan (Soewardi, 1976).

Namun demikian, di balik keberhasilan revolusi hijau itu, ternyata dampak negatifnya terhadap sebagian penduduk perdesaan tidak dapat dihindari. Memang produktivitas pertanian meningkat, tetapi sekaligus juga tekah

mempersempit peluang dan kesempatan kerja di sektor pertanian itu sendiri, terutama sebagai akibat dari penggunaan teknologi yang menggantikan sebagian tenaga kerja. Dengan kata lain Collier, Wiradi, dan Soentoro (1973) mengemukakan bahwa teknologi yang merupakan bagian dari paket-paket program intensifikasi itu telah mengakibatkan lapangan kerja di sektor pertanian menjadi terbatas (*labour displacing*).

Apabila dilihat dari arah perubahan sosial sebagai akibat revolusi hijau tersebut, ada dua pandangan yang berbeda, yaitu pandangan ekonomi politik radikal dan pandangan ekonomi klasik. Menurut pandangan yang pertama, persebaran teknologi pertanian moderen memihak pada skala lahan luas (*economy of scale*), di mana diseminasi teknologi pertanian modern hanya menguntungkan petani berlahan luas sehingga cenderung konsentrasi kepemilikan tanah terpusat pada petani luas dan meningkatnya buruhtani tanpa lahan. Hal ini bisa jadi menimbulkan ketegangan hubungan antara petani luas dengan buruhtani, bahkan pada kondisi yang memuncak akan menumbulkan polarisasi sosial di daerah perdesaan Jawa (Siahaan, 1979; 1980; 1983, Collier, 1978; 1981, dan Collier, dkk., 1973; 1974; 1979). Sedangkan pandangan yang kedua menjelaskan bahwa persebaran teknologi pertanian modern bersifat netral skala (*neutral scale*), di mana persebaran teknologi pertanian bersifat tepat guna baik petani lahan luas maupun petani lahan sempit, dan keduanya merasa diuntungkan sehingga tidak menimbulkan polarisasi sosial pada masyarakat perdesaan di Jawa, melainkan hanya menimbulkan proses pe-ipatgandaan jumlah lapisan petani di dalam spektrum atau struktur stratifikasi sosial perdesaan Jawa yang lebih berjenjang (Hayami dan Kikuchi, 1987).

Selain hal itu, pada tahun 1970-an kebijakan revolusi hijau telah menyebabkan pula terjadinya proses "*evolution*" sistem kelembagaan tradisional yang membatasi masuknya petani miskin dan buruhtani ke dalam sistem produksi pertanian. Proses itu menyebabkan pendapatan petani "miskin" dan buruh tani menjadi semakin kecil, sedangkan pendapatan petani kaya semakin besar, sehingga menimbulkan kesenjangan sosial di daerah perdesaan. Menurut Collier dan kawan-kawan (1974; Collier, 1981), kesenjangan itu timbul akibat dari adanya kesempatan lebih terbuka bagi petani bertanah luas untuk menerima teknologi baru sehingga telah menjadikan mereka sebagai kelas petani yang komersial, yang mengabaikan kewajiban dan loyalitasnya terhadap sesama petani miskin, sehingga menyebabkan struktur sosial masyarakat Jawa tidak lagi egaliter dan simetris, sebagaimana dikemukakan Geertz, melainkan telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan sosial yang tajam.

Memasuki awal tahun 1980-an, pandangan Collier tersebut menarik tanggapan Hayami dan Kikuchi (1987) yang mengemukakan bahwa pandangan Collier yang meletakkan sebab-sebab perubahan sosial masyarakat desa se-

mata-mata hanya pada masuknya teknologi pertanian mengabaikan kenyataan bahwa jauh sebelum tahun 1970-an sebenarnya di daerah perdesaan Jawa telah masuk teknologi pertanian, yaitu diperkenalkannya pemakaian sabit dan diberlakukannya sistem tebasan yang tidak menimbulkan perubahan sosial yang berarti. Selain itu, Hayami dan Kikuchi menolak beberapa argumen Collier yang menganggap bahwa persebaran teknologi cenderung mengembangkan kesenjangan sosial. Mereka berpendapat bahwa persebaran teknologi itu tidak menyebabkan terpolarisasinya masyarakat Jawa melainkan lebih terstratifikasi dalam spektrum kontinum. Hal ini diperkuat oleh hasil penelitian Amaluddin (1987) di Desa Bulugede Jawa Tengah yang mengungkapkan bahwa struktur dan lembaga sosial masyarakat desa memang cukup kuat untuk membendung polarisasi.

Perdebatan tersebut sampai sekarang masih mendominasi pemikiran para ahli di Indonesia. Namun demikian, tidak terlepas dari perbedaan tersebut penulis mencoba membahas perubahan sosial masyarakat petani di perdesaan tersebut melalui titik awal terjadinya perubahan struktur ekonomi nasional dari agraris ke industrialisasi. Adanya kebijakan nasional menyangkut perubahan struktur perekonomian tersebut secara tidak langsung mempengaruhi dinamika masyarakat petani pada tingkat mikro di perdesaan.

Ketersediaan sumberdaya air dan lahan pertanian potensial semakin langka dan terbatas. Kondisi sumberdaya air yang terbatas, sementara kebutuhan akan air untuk berbagai kepentingan terus meningkat, menyebabkan permintaan terhadap air semakin kompetitif. Ketersediaan sumberdaya air yang semakin terbatas dan kompetitif tidak hanya akan berpengaruh negatif terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat, tetapi juga dapat memicu konflik baik antarsektor ekonomi maupun antarpengguna dalam suatu sektor. Tingkat kebutuhan air di luar sektor pertanian yang dominan adalah untuk memenuhi konsumsi rumah tangga dan industri yang cenderung meningkat sejalan dengan kemajuan ekonomi.

Pengelolaan daerah pengairan merupakan upaya untuk mendistribusikan air secara adil dan merata. Namun dalam mekanismenya sering dihadapkan pada beberapa permasalahan mendasar, yaitu : (1) jumlah daerah golongan air bertambah tanpa terkendali, (2) letak petakan sawah relatif dari saluran tidak diperhitungkan dalam distribusi air dan anjuran teknologi yang berada di bagian hilir ("tail end"), (3) penyadapan air secara liar dengan pompa berlanjut tanpa sanksi, (4) pintu air banyak yang tidak berfungsi, dan (5) produktivitas padi sangat beragam antara bagian hulu dan hilir. Hal ini tidak terlepas dari unsur kelembagaan dan perangkat kebijaksanaan yang belum berfungsi secara efektif dalam upaya menyadarkan masyarakat akan pentingnya pengelolaan air.

Adanya anggapan bahwa air irigasi adalah barang publik ("public goods"), menyebabkan masyarakat cenderung kurang efisien dalam menggunakan air.

Secara ekonomi, ketidakjelasan tentang hak-hak dalam penggunaan air ("water rights") dan kewajiban dalam pengelolaan air menyebabkan organisasi asosiasi pemakai air kurang efektif, dan mekanisme kelembagaan dalam alokasi sumberdaya air tidak berfungsi, sehingga menimbulkan inefisiensi penggunaan air.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa sebagai tindak lanjut dari Inpres No. 3/1999 di Grobogan Jawa Tengah, telah dibentuk Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) Gabungan / Federasi dengan pendekatan batas wilayah hidrologis dan berdasarkan batas wilayah administratif. Pembentukan P3A Gabungan/Federasi yang pendekatannya berdasarkan batas wilayah administratif dikhawatirkan dapat menimbulkan konflik dalam pemeliharaan dan perbaikan saluran air irigasi, serta dalam pengalokasian air. Tidak adanya aturan yang jelas serta penerapan sanksi secara konsisten telah memicu terjadinya konflik dalam alokasi dan pendistribusian air.

### **KONSEPSI KELEMBAGAAN PENGELOLAAN IRIGASI**

Perkembangan kelembagaan irigasi telah banyak mewarnai pergeseran sistem kelembagaan dan dinamika sosial ekonomi masyarakat pedesaan, dan fenomena ini akan terus berlangsung. Interaksi teknologi (irigasi) dan kelembagaan mewujudkan suatu proses pembentukan kelembagaan baru. Atas dasar ini, kelembagaan diwujudkan sebagai aturan main untuk mengatur pelaku ekonomi dalam suatu komunitas.

Kelembagaan mengandung makna aturan main yang dianut oleh masyarakat atau anggota yang dijadikan pedoman oleh seluruh anggota masyarakat atau anggota organisasi dalam melakukan transaksi (North, 1991). Kelembagaan secara evolusi tumbuh dari masyarakat atau sengaja dibentuk. Namun pada hakikatnya bentuk kelembagaan mengatur tiga hal esensial, yaitu penguasaan, pemanfaatan, dan transfer teknologi (Rachman, 1999). Keragaan yang meru-pakan dampak dari bekerjanya suatu institusi sangat tergantung pada bagai-mana institusi itu mengatur hal-hal tersebut.

Hasil penelitian juga mengungkapkan bahwa bentuk kelembagaan berdampak terhadap kinerja produksi, penggunaan *input*, kesempatan kerja, perolehan hasil, dan kelestarian lingkungan. Seberapa jauh kelembagaan yang direkayasa diterima masyarakat bergantung pada struktur wewenang, kepentingan individu, keadaan masyarakat, adat, dan kebudayaan. Hal ini mengisyaratkan bahwa kelembagaan yang mempunyai nilai-nilai dan norma yang mampu mengatur anggotanya berperilaku selaras dengan lingkungannya akan mencerminkan suatu totalitas kinerja kehidupan sosial yang khas.

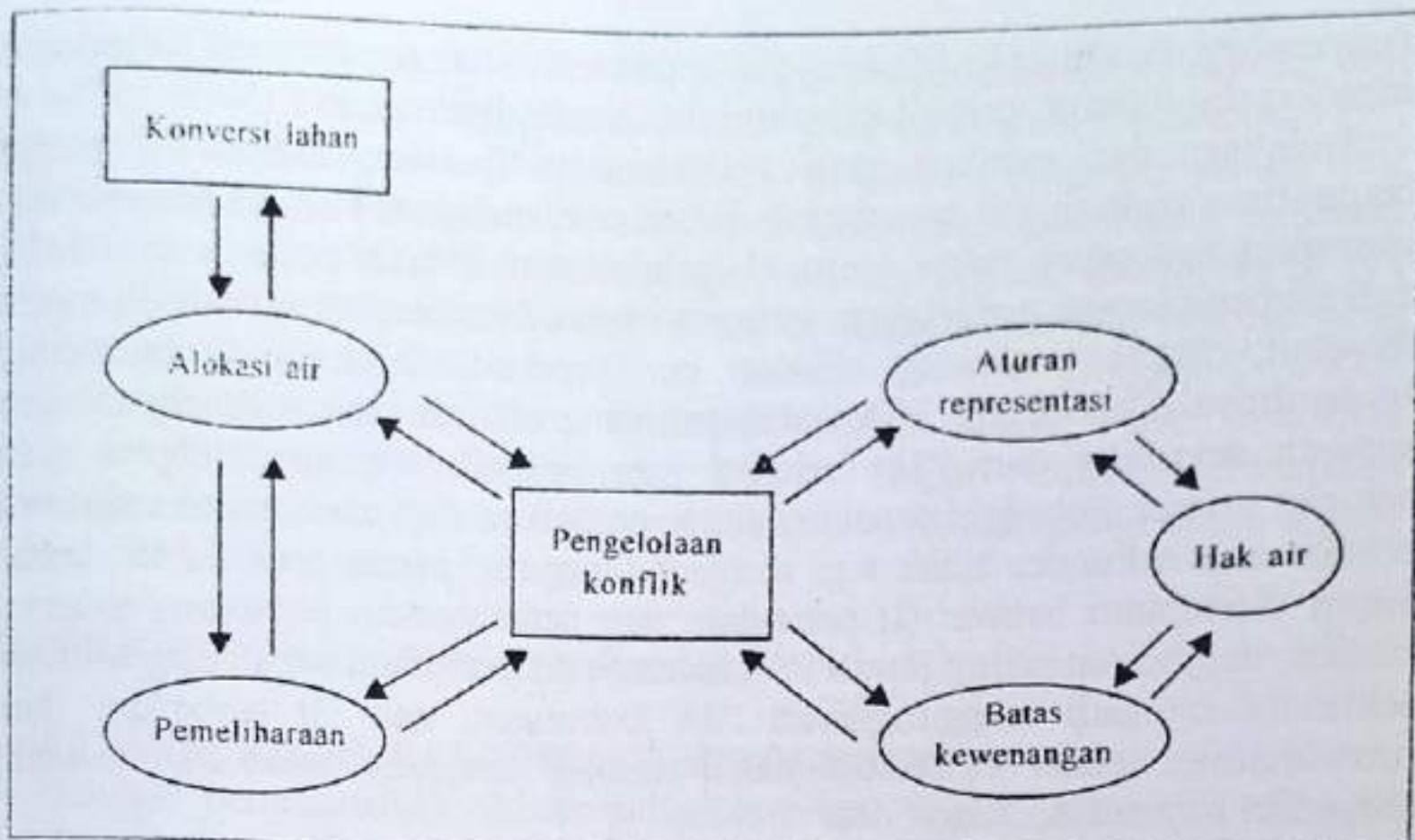
Lembaga-lembaga tradisional pengelola irigasi yang sampai saat ini masih bertahan membuktikan betapa pentingnya organisasi dalam suatu pengelolaan air. Menurut Ambler (1992) organisasi pengelola air bukan sekedar untuk kegiatan teknis semata, namun juga merupakan suatu lembaga sosial, bahkan

di perdesaan Indonesia kandungan kaidah-kaidah yang telah disepakati lebih sarat daripada sarana fisiknya. Hasil penelitian juga memperlihatkan bahwa berbagai pengaturan irigasi yang berorientasi pada upaya generalisasi kebijaksanaan, tanpa memperhatikan norma-norma setempat seringkali menghadapi hambatan. Karena itu, dalam sistem kemasyarakatan yang majemuk seperti yang ada di Indonesia, pertimbangan kekhasan masing-masing masyarakat atau wilayah seyogianya harus mendapat pertimbangan. Sejalan dengan itu, Hayami dan Ruttan (1984) mengungkapkan bahwa relatif langkanya suatu sumberdaya, pada gilirannya dapat mewujudkan *technical innovation* dan *institutional innovation*.

Dalam sistem kelembagaan pengelolaan irigasi terkandung makna elemen-elemen partisipan, teknologi, tujuan, dan struktur di mana terdapat interdependensi satu sama lain. Sistem kelembagaan yang dianut bertujuan ke arah efisiensi, dengan mengurangi ongkos transaksi (*transaction cost*). Hubungan sistem kelembagaan dan biaya transaksi tercerikan pada tiga kaitan sifat yang secara nyata menyebabkan adanya perbedaan insentif dan pembatas bagi partisipan yaitu: (1) sifat fisik irigasi, (2) sifat masyarakat partisipan, dan (3) sistem kelembagaan.

Dalam konteks kelembagaan irigasi, tiga aspek penting yang sangat berperan adalah: (1) batas yurisdiksi (*jurisdiction boundary*) yaitu batas otoritas suatu lembaga dalam mengatur sumberdaya air, yang umumnya berdasarkan batas hidrologis seperti saluran sekunder dan saluran primer, (2) hak kepemilikan (*property rights*) yaitu hak setiap individu petani untuk mendapatkan pelayanan air sesuai dengan kewajiban yang dibebankan, dan (3) aturan representasi (*rule of representation*) yaitu aturan yang telah disepakati dengan tujuan untuk menjamin terjadinya keseimbangan antara hak atas pelayanan air yang diperoleh dengan besarnya kewajiban yang dibebankan. Agar aturan ini bisa ditegakkan, maka perlu adanya penerapan sanksi secara konsisten. Sementara itu, aspek teknis pada dasarnya menyangkut alokasi air (*water allocation*) serta operasi dan pemeliharaan (*maintenance*). Keterpaduan aspek teknis dan sistem kelembagaan dalam pengelolaan irigasi akan berpengaruh terhadap hasil (*outcomes*), efisiensi, dan optimasi pengalokasian sumberdaya air.

Lemahnya keterpaduan aspek teknis dan sistem kelembagaan seringkali menimbulkan konflik manajemen sumberdaya air. Oleh karena itu, kejelasan *water rights* akan merefleksikan hak dan tanggungjawab dalam pengelolaan sistem irigasi dan kemudahan untuk akses dan kontrol terhadap sumberdaya air. Secara konkret, keterkaitan ini disajikan pada Gambar 2.



**Gambar 2. Keterkaitan aspek teknis dan Kelembagaan dalam Sistem Irigasi**  
(Rachman dan Pasandaran, 2000)

### **KEBLJAKAN PENGELOLAAN IRIGASI PASCA INPRES NO. 3/1999**

Pembiayaan pengelolaan jaringan irigasi yang berkesinambungan memerlukan keterpaduan holistik antara investasi jangka pendek untuk kegiatan Operasional dan Pemeliharaan (OP) dan jangka panjang untuk kegiatan rehabilitasi sistem irigasi. Karena terbatasnya dana untuk menangani kegiatan OP irigasi, maka pemerintah mencanangkan kebijaksanaan luran Pengelolaan Air (IPAIR). Tujuannya adalah untuk mencapai pemulihan biaya secara penuh atas biaya OP jaringan irigasi. Hal ini merupakan tantangan dan peluang bagi P3A dalam memperluas kegiatan usaha ekonominya sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan para anggotanya. Untuk meningkatkan kapasitas P3A dalam mengelola jaringan irigasi secara mandiri diperlukan penyesuaian fungsi kelembagaan P3A.

Secara umum kebijakan pengaturan irigasi yang dikeluarkan pemerintah memuat tentang perlindungan sumberdaya air dan pengaturan pemanfaatannya. Kebijaksanaan pemerintah terbaru dalam pengelolaan air irigasi adalah Inpres No.3 Tahun 1999 tentang pembaharuan kebijakan pengelolaan irigasi. Kebijakan tersebut memuat lima isi pokok sebagai berikut: (1) redefinisi tugas dan tanggung jawab lembaga pengelola irigasi, (2) pemberdayaan P3A, (3)



Penyerahan Pengelolaan Irigasi (PPI) kepada P3A, (4) pembiayaan OP jaringan irigasi melalui IPAIR, dan (5) keberlanjutan sistem irigasi.

Terlaksananya pembaharuan kebijakan pengelolaan irigasi ini sangat bergantung pada upaya pemerintah dalam pemberdayaan P3A, khususnya menyangkut tiga aspek pokok yaitu: (1) pelaksanaan PPI, (2) pelaksanaan IPAIR, dan (3) pembiayaan pengelolaan jaringan irigasi. Dengan dikeluarkannya Inpres tersebut, IPAIR tidak lagi disetor ke Dispenda Kabupaten/Kota, tetapi sepenuhnya dikelola oleh P3A Gabungan yang wilayah kerjanya meliputi satu saluran sekunder dan P3A Federasi yang wilayah kerjanya meliputi satu saluran primer. Sebagai konsekuensinya, perbaikan dan pemeliharaan saluran primer dan sekunder tidak lagi menjadi tanggung jawab pemerintah. Lebih lanjut ditetapkan bahwa: (1) perbaikan dan pemeliharaan sepanjang saluran primer menjadi tanggung jawab P3A federasi, (2) perbaikan sepanjang saluran sekunder menjadi tanggungjawab P3A Gabungan, dan (3) perbaikan dan pemeliharaan tersier ke bawah masih menjadi tanggung jawab P3A dengan dana dari iuran P3A.

Dari sisi petani (P3A), pelaksanaan PPI dapat memberi manfaat sebagai berikut: (1) meningkatkan kemampuan P3A sebagai lembaga petani yang mandiri, dan mampu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi, dan (2) petani mempunyai kewenangan dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan dana IPAIR. Dari sisi pemerintah, manfaat IPAIR adalah: (1) beban pemerintah daerah dalam kegiatan OP jaringan berkurang, dan (2) pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator, bersifat koordinatif dan menjaga keberlanjutan sumberdaya air.

Implementasi kebijaksanaan pemerintah tersebut membawa perubahan besar dalam pola pengelolaan irigasi, baik dalam aspek peran dan tanggung jawab lembaga pengelola irigasi maupun pendanaan terhadap kegiatan OP jaringan irigasi. Mengingat setiap daerah memiliki kondisi teknis jaringan dan sosiokultur beragam, maka perlu adanya pedoman PPI secara jelas dan rinci sesuai dengan kondisi dan situasi daerah. Dengan adanya pedoman tersebut diharapkan dapat terwujud pelaksanaan OP jaringan irigasi yang efisien dan efektif serta berkelanjutan melalui peran aktif masyarakat dan pemberdayaan kelembagaan P3A/P3A Gabungan.

Kemampuan dan kondisi sosiokultural masyarakat maupun lembaga pemerintah pengelola irigasi relatif heterogen, sehingga kegiatan PPI harus dilakukan dengan asas selektif, bertahap, dan demokratis disesuaikan dengan kondisi jaringan irigasi dan tingkat kesiapan P3A/P3A Gabungan setempat. Di samping itu, jaringan irigasi yang akan diserahkan merupakan jaringan irigasi yang secara teknis siap untuk diserahkan. Dengan demikian, diperlukan kriteria yang jelas serta disepakati bersama antara pemerintah dan P3A/P3A Gabungan.

Sebagaimana diketahui bahwa PPI merupakan pengalihan wewenang dan tanggung jawab. Belum adanya dasar hukum yang melandasi pelaksanaan PPI, khususnya menyangkut luas cakupan, wewenang, dan tanggung jawab yang dialihkan akan menyebabkan terhambatnya mekanisme pengalihan tersebut. Sebagai ilustrasi. Kabupaten Kulonprogo yang merupakan *pilot project* PPI belum disertai dasar hukum yang konkret, sehingga ketentuan hukum yang digunakan mengacu pada Peraturan Daerah Provinsi (Anggono, 2000). Mekanisme birokrasi yang harus ditempuh adalah melalui surat Gubernur yang berisi penyerahan kewenangan kepada Bupati untuk menyiapkan perangkat hukum dan Surat Keputusan (SK) penyerahan pengelolaan irigasi kepada P3A/P3A Gabungan.

## ASPEK KRITIKAL KELEMBAGAAN IRIGASI

### 1. BATAS YURISDIKSI (JURISDICTION BOUNDARY)

Banyak permasalahan dalam pengelolaan air irigasi berkaitan dengan struktur batas yurisdiksi. Konsep batas yurisdiksi dapat memberi arti batas otoritas yang dimiliki oleh suatu lembaga dalam mengatur sumberdaya. Dalam kasus pengelolaan wilayah sungai maupun irigasi, batas yurisdiksi juga menunjukkan bagaimana suatu institusi menentukan siapa yang tercakup dan apa yang diperoleh.

Menurut Rachman (1999), kegunaan air dipengaruhi oleh dimensi lokasi, waktu, dan kualitas, sehingga faktor yang menentukannya seperti keadaan tanah, iklim, dan musim akan mempengaruhi nilai investasi irigasi yang dibangun dan menentukan tingkat keinginan masyarakat pengguna air untuk membayar iuran air (*user's willingness to pay*). Semakin langka ketersediaan air, maka *willingness to pay* petani untuk membayar iuran irigasi semakin besar, dan sebaliknya semakin melimpah ketersediaan air, maka *willingness to pay* petani untuk membayar iuran air semakin rendah. Oleh karena itu, air harus diberi harga yang sebanding dengan tambahan biaya (biaya marjinal) yang dikeluarkan dalam penyediaan dan pendistribusiannya, yang meliputi manfaat terbesar yang seharusnya (*opportunity cost*) mampu dihasilkan dari penggunaan sumberdaya (modal, tenaga kerja, dan lahan), jika sumberdaya tersebut digunakan untuk kegiatan lain. Sebagai contoh, *opportunity cost* penggunaan modal pada umumnya sebesar tingkat bunga komersial yang berlaku di bank. Pada sebagian masyarakat petani masih ada kesan bahwa air merupakan sumberdaya yang bebas dimiliki oleh semua orang (*common property*). Pandangan ini timbul karena air menjadi komoditas yang murah di daerah tropis dengan ketersediaan yang relatif melimpah. Namun di daerah-daerah tertentu yang ketersediaannya terbatas, khususnya di daerah beriklim kering, air dipandang sebagai sesuatu yang berharga.

Batas yurisdiksi berbeda-beda berdasarkan jenis pengelolaan irigasinya yaitu: (1) irigasi pemerintah, (2) irigasi yang diserahkan pengelolaannya pada masyarakat (Penyerahan Irigasi Kecil (PIK), dan (3) irigasi desa (Rachman, *et al.*, 2001). Untuk irigasi pemerintah, perbaikan dan pemeliharaan seluruh bangunan pada saluran primer dan sekunder sampai dengan 50 meter saluran tersier menjadi tanggung jawab pemerintah (PU Pengairan), dan operasionalnya juga wewenang pemerintah. Sementara untuk irigasi PIK, bangunan irigasi adalah tanggung jawab pemerintah, namun operasionalnya menjadi wewenang masyarakat. Berbeda halnya untuk irigasi desa, baik pembangunan, pemeliharaan, maupun operasionalnya berada di tangan masyarakat.

Seiring dengan Inpres No.3/1999 tentang pembaharuan pengelolaan irigasi, terjadi perubahan yang sangat mendasar di mana kewenangan dan kegiatan OP mulai dari saluran primer, sekunder sampai tersier dilimpahkan kepada P3A/P3A Gabungan dengan pendanaan berasal dari IPAIR dan iuran P3A. Namun demikian, mekanisme pelimpahan wewenang tersebut mengalami hambatan mengingat belum disertakannya dasar hukum dan pedoman yang jelas dalam PPI ke tingkat lokal. Ketidakjelasan dasar hukum dan belum adanya pedoman yang baku mengakibatkan berbedanya penafsiran implementasi di tingkat daerah. Sebagai ilustrasi, di Jawa Timur, pembentukan P3A Gabungan didasarkan pada batas administrasi (P3A Gabungan mencakup satu kecamatan), sedangkan di Jawa Tengah, pembentukan P3A Gabungan didasarkan hamparan hidrologis (saluran sekunder).

Batas yurisdiksi dalam irigasi menjadi lebih mudah, khususnya untuk mengetahui siapa yang berhak ikut terlibat dalam pengelolaan air dalam satu hamparan hidrologis. Pembatasan ini terjadi hanya melalui aspek teknis, karena air mengalir ke tempat-tempat yang lebih rendah, kecuali ada upaya khusus menaikkan muka air melalui pompanisasi. Hukum gravitasi dengan sendirinya akan membentuk batas yurisdiksi pengelolaan sumberdaya air.

Batas yurisdiksi menjadi agak kabur, misalnya jika sisa air irigasi (drainase) masih dapat dimanfaatkan oleh petak sawah yang berada di luar hamparan tersebut, atau adanya wilayah hamparan tertentu yang sumber pengairannya berasal dari lebih satu sumber. Konsekuensinya adalah sulitnya menarik iuran IPAIR atau iuran P3A dari petani, karena air yang selama ini mereka gunakan bukanlah melalui jasa P3A, melainkan air dari sumber alam bebas. Dalam kasus semacam ini, batas yurisdiksi yang kurang jelas akan menyebabkan kelembagaan P3A menjadi kurang efektif.

Peluang munculnya potensi konflik semacam ini menuntut segera diimplementasikannya suatu institusi yang mampu menangani berbagai kepentingan P3A. Institusi dimaksud merupakan Gabungan P3A yang berdasarkan hamparan hidrologis (saluran sekunder), dan P3A Federasi (institusi di atas P3A Gabungan) yang menangani saluran primer.

Kepengurusannya berasal dari perwalian P3A/P3A Gabungan terkait, pengamat pengairan, penjaga pintu Bendung, dan Penjaga Pintu Air (PPA).

## 2. HAK KEPEMILIKAN (*WATER RIGHTS*)

Aspek ini mengandung muatan sosial yang diatur hukum, adat, dan tradisi, atau kesepakatan antaranggota masyarakat dalam hal kepentingannya terhadap sumberdaya (air). Implikasinya adalah: (1) hak individu merupakan kewajiban orang lain, dan (2) kepemilikan yang jelas dapat memudahkan individu/masyarakat untuk akses dan kontrol terhadap sumberdaya. *Water rights* pada kelembagaan irigasi dapat merefleksikan hak yang diterima petani, yaitu memperoleh air pada saat dibutuhkan dengan jumlah dan kualitas tertentu, serta membayar kewajiban yang telah disepakati.

Pada kondisi ketersediaan air sangat memadai dan stabil sepanjang tahun, peran P3A umumnya relatif kurang sehingga cukup beralasan apabila para petani enggan membayar iuran P3A. Petani hanya bersedia membayar kewajiban setelah merasakan adanya pelayanan jasa dari P3A. Fenomena semacam ini memberi petunjuk bahwa melalui konsep *water rights* yang adaptif, kelembagaan irigasi dapat terjamin eksistensinya. Para petani berhak memperoleh layanan irigasi sesuai dengan kewajibannya sepanjang mereka merasakan air yang diperoleh berasal dari usaha jasa pihak tertentu.

## 3. ATURAN REPRESENTASI (*RULES OF REPRESENTATION*)

Aspek ini dipandang penting untuk meningkatkan efisiensi operasional. Keputusan yang diambil dan akibatnya terhadap kinerja akan ditentukan oleh kaidah representasi yang digunakan dalam proses pengambilan keputusan kolektif (Rachman, 1999). Efektivitas pengambilan keputusan juga dipengaruhi oleh kinerja dan status kelembagaan yang terkait, seperti Panitia Irigasi, Bamus, P3A/P3A Gabungan, dan Ulu-ulu. Di tingkat paling bawah, petani yang menjadi anggota P3A diwakili oleh pengurus P3A terutama dalam berhadapan dengan luar kelompok, misalnya dengan staf PU Pengairan.

Persoalan representasi yang cukup esensial adalah penentuan besarnya IPAIR yang harus dibayar petani. Kinerja IPAIR sangat dipengaruhi oleh keputusan yang didasarkan prosedur yang representatif. Salah satu faktor yang menyebabkan lemahnya partisipasi petani dalam membayar iuran P3A dan rendahnya pengakuan terhadap eksistensi pengurus P3A adalah kurang dipertimbangkannya aspirasi petani. Dilanggarnya aturan representasi mengakibatkan kinerja institusi P3A kurang optimal. Hal ini mengisyaratkan bahwa unsur *representativeness* pengurus P3A yang diikuti dengan pemahaman terhadap nilai dari tujuan organisasi akan mendorong akslerasi kemandirian P3A.

### **PERSPEKTIF ORGANISASI P3A**

Dalam konteks otonomi daerah (Kurnia dan Judawinata, 2000), perspektif organisasi P3A yang dimaksud adalah P3A yang mandiri dalam organisasi dan manajemen, pengelolaan keuangan, pembiayaan OP, dan menghadapi kekuatan-kekuatan luar. Selama ini kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan P3A memandang institusi tersebut sebagai lembaga sosial. Di sisi lain, P3A sebagai organisasi pengelola air irigasi di tingkat lokal semakin dituntut peranannya dalam pengalokasian sumberdaya air yang kompetitif untuk berbagai kepentingan. Hal ini mengundang kontroversi apakah sifat sosial ini masih perlu dipertahankan dalam menghadapi sistem pengelolaan air irigasi yang semakin kompetitif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlu memandang P3A dari fungsi dan keuntungannya, menyatakan sifat sosial P3A masih perlu dipertahankan, karena: (1) pemilikan atas hak guna air dan jaringan irigasi oleh para petani anggota P3A bersifat kolektif, (2) P3A dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan dan menjaga pemerataan ekonomi di kalangan petani, dan (3) secara teknis akan memerlukan upaya perubahan kelembagaan yang sangat berat, mengingat sifat sosial P3A yang telah tertanam dalam kebijakan dan peraturan yang menyangkut pengelolaan P3A. Dengan demikian, langkah strategis adalah memadukan perspektif bisnis dalam kerangka visi P3A yang bersifat sosial. Implikasinya adalah perlunya penyesuaian struktural kelembagaan P3A yang mengacu kepada perspektif otonomi daerah.

Sejalan dengan dinamika yang berkembang perlu adanya penyesuaian kelembagaan yang lebih adaptif dari struktur dan kewenangan P3A. Dari hasil penelitian muncul beberapa pemikiran penyempurnaan yang perlu dipertimbangkan adalah sebagai berikut:

Partisipasi petani dalam pengelolaan sumberdaya air perlu ditingkatkan, tidak hanya pada pengelolaan di tingkat usaha tani, tetapi juga sampai distribusi dan transportasi di tingkat atas. Pembentukan organisasi P3A Gabungan berdasarkan hamparan hidrologis (saluran sekunder) merupakan langkah strategis dalam upaya memberi kewenangan lebih luas dalam pengelolaan OP irigasi. Selain upaya penyesuaian kelembagaan di tingkat petani, keberhasilan pengelolaan irigasi, juga bergantung pada pengelolaan manajemen di tingkat distribusi dan alokasi. Dengan demikian, kelembagaan yang perlu mendapat perhatian adalah Panitia Irigasi Tk. I dan II, Panitia Tata Pengaturan Air (PTPA), dan unit Pengelola Sumber Air serta P3A.

Penggabungan P3A berdasarkan hamparan hidrologis (saluran sekunder) diikuti dengan pemberian kewenangan yang diperluas akan menunjang peningkatan efisiensi kinerja P3A, yang dicirikan oleh: (a) birokrasi yang berkurang, (b) komunikasi dan koordinasi relatif cepat dan lancar, (c) pihak-

pihak yang berkepentingan terwakili dalam kepengurusan Gabungan P3A, dan (d) pengelolaan dana IPAIR yang lebih transparan dan demokratis.

Untuk mewujudkan pengelolaan sumberdaya air di tingkat usahatani, pada tahap awal diperlukan penyesuaian perspektif dalam memandang keberadaan dan fungsi P3A. Selama ini P3A dipandang sebagai organisasi yang bersifat sosial. Oleh karena itu, dalam upaya memberdayakan organisasi P3A diperlukan keterpaduan dengan memasukkan perspektif bisnis. Hal ini didasari pemikiran bahwa selama ini hak pemakai secara kolektif masih merupakan dasar bagi keterikatan para petani dalam keanggotaan P3A, sehingga kepentingan bersama para petani harus lebih diutamakan daripada kepentingan individu petani.

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

1. Penggabungan P3A dan pelibatan petani anggota P3A dalam pengelolaan sumberdaya air sampai pada distribusi air di tingkat atas (saluran primer dan sekunder) merupakan langkah strategis dalam meningkatkan efisiensi pemanfaatan air irigasi di tingkat lokal. Penggabungan P3A seyogianya didasarkan pada wilayah hidrologis (bukan pendekatan administratif), sehingga potensi konflik dalam pengelolaan irigasi relatif dapat dihindari.
2. Penyerahan urusan pemungutan dan pengelolaan dana IPAIR yang otonom, dapat mendorong partisipasi petani dalam membayar iuran. Selain perubahan kelembagaan di tingkat petani, keberhasilan pengelolaan air irigasi juga tergantung pada pengelolaan di tingkat distribusi dan sungai. Kelembagaan yang perlu mendapat perhatian adalah kelembagaan Panitia Irigasi Tk. I dan II, PTPA, Unit pengelola sumberdaya air, dan P3A.
3. Tarif IPAIR tidak dapat diberlakukan secara umum karena tingkat pelayanan aparat pengairan tergantung pada kebutuhan petani dan ketersediaan air. Pada keadaan air cukup, petani merasa tidak memerlukan pelayanan dan ini akan menekan tarif IPAIR.
4. Dalam proses PPI belum ada pedoman sebagai penuntun dalam pelaksanaannya di daerah. Untuk itu diperlukan adanya pedoman yang jelas dan partisipatif serta disesuaikan dengan kondisi sosiokultural masyarakat setempat. Tersedianya kepastian hukum terhadap pelimpahan wewenang pengelolaan irigasi di tingkat kabupaten dipandang penting sebagai dasar PPI kepada P3A/P3A Gabungan. Demikian pula untuk menjaga kelestarian jaringan irigasi diperlukan dukungan dana pengelolanya dan proporsi aturan tanggung jawab secara eksplisit mengenai: (a) manajemen IPAIR dan OP oleh P3A Gabungan, (b) dana khusus rehabilitasi jaringan di kabupaten oleh P3A Gabungan, dan (c) dana bencana alam dari provinsi.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Ambler, J.S 1992. *Irigasi di Indonesia Dinamika : Kelembagaan Petani*. LP3ES, Jakarta, hlm. 307-308.
- Amaluddin, Moh. 1987. *Kemiskinan Dan Polarisasi Sosial, Studi Kasus Di Desa Bulugede. Kabupaten Kendal. Jawa Tengah*. UI-Press. Jakarta.
- Anggono. A. 2000. *Kesiapan Daerah Kabupaten Kulonprogo dalam pengelolaan irigasi yang otonom*. Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional Pengelolaan SDA dalam Konteks Otda dan Musyawarah Anggota Jaringan Komunikasi Irigasi Indonesia. Yogyakarta, 28-30 Maret 2000, him. 8-11.
- Collier William L. 1978. "Masalah Pangan, Pengangguran dan Gerakan Revolusi Hijau di Perdesaan Jawa". Prisma, April: 20-35. LP3ES Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1981. "Agricultural Evaluation In Java". dalam Gerry E. Hansen (ed.). *Agricultural And Rural Development in Indonesia*. Westview. Colorado.
- Collier William L., Gunawan Wiradi dan Soentoro. 1973. "Recent Change in Rice Harvesting Methods". *Bulletin of Indonesian Economics Studies*. Vol. 9 (July) hal: 36-45
- Collier, dkk. 1973. "Recent Change in Rice Harvesting Methods Some Serious Implication". *Bulletin of Indonesian Economics Studies* 9 (2): 36-45.
- \_\_\_\_\_. 1979. "Pengamatan Tentang Pemilikan Tanah Serta Landform di Jawa". Prisma No. 8 (9) : 17-31. LP3ES. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Pendekatan Baru dalam Pembangunan Perdesaan di Jawa*. Kajian Perdesaan Selama Dua Puluh Lima Tahun. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Coward, Walter. 1980. "Irrigation Development Institute and Organization Issues". dalam Walter Coward. (ed.). *Irrigation and Agricultural Development in Asia*. Ithaca; Cornell University Press.
- Coward E. Walter, Jr. 1985. "Technical and Social Change in Currently Irrigated Regions: Rules, Roles, and Rehabilitation". Michael Cernea ed., *Putting People First; Sociological Variables Rural Development*. University Oxford for World Bank.
- Denzin, N.K. dan Y.S. Lincoln (Eds.). 1994. *Handbook of Qualitative Research*. Thousnd Oaks: Sage Publications.
- Douglas, James. 1974. "The Challenge to the Social Scince" dalam Douglas James. *Man and Water : The Social Science in Management of Water Resource*. Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Ganjar Kurnia, dkk. 1995. "Persaingan dalam Pemanfaatan Sumberdaya Air". Makalah Lokakarya Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumberdaya lahan dan Air : Dampaknya terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan. PPSEP-JKII-The Ford Foundation, Bogor.
- Garna, Judistira K. 1996. 1999. *Metode Penelitian: Pendekatan Kualitatif*. Bandung: Primaco Akademika.

- Geertz, Clifford. 1976. *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Bhatara Karya Aksara. Jakarta.
- Gunawan Memed dan Erwidodo. 1993. "Urbanisasi dan Pengurangan Kemiskinan". Kasus Migrasi Desa-Kota di Jawa Barat. *Prisma* No. 3, Tahun XII, hal: 44-56. LP3ES, Jakarta.
- Hart. Gillian. 1986. *Kekuasaan Ketenagakerjaan dan Penghidupan: Proses Perubahan Sosial di Perdesaan Jawa*. University of California Press. Barceley and Los Angeles, California.
- Hayami, Yujiro dan Masao Kikuchi. 1987. *Dilema Ekonomi Desa. Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Pedesaan*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Kurnia, G dan R. Judawinata, 2000. *Kemandirian Perkumpulan Petani Pemakai Air*. Prosiding Lokakarya Kebijakan Pelaksanaan Pengairan Pendukung Pengembangan Agribisnis. Pusat Studi Pembangunan IPB, Bogor.
- Lambang Triyono dan Nasikun. 1992. *Proses Perubahan Sosial di Desa Jawa: Teknologi, Surplus Produksi dan Pergeseran Okupasi*. CV. Rajawali Press. Jakarta.
- Maxwell, J.A.. 1996. *Qualitative Research Design: An Integrative Approach*. London: Sage.
- Miles, M.B. dan A.M. Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: UI Press.
- North, C.D. 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press, Cambridge p 49-51.
- Rachman, B. 1999. *Analisis Kelembagaan Jaringan Tata Air dalam Meningkatkan Efisiensi dan Optimasi Alokasi Penyuluran Air Irigasi di Wilayah Pengembangan IP Padi 300, Jawa Barat*. PPS-IPB, Bogor. him. 90-95. (tidak dipublikasikan)
- Rusidi. 1993. "Perubahan Sosial Masyarakat Petani Sebagai Akibat Rekayasa Sosial Penyuluhan Pertanian" Makalah Seminar Nasional "Strategi dan Kebijakan Penyuluhan Pada Pertanian Jangka Panjang Tahap Kedua. Faperta Unwim Tanjungsari, Sumedang
- Sayogyo. 1985. "Peluang Berusaha. Peluang Bekerja dan Lembaga Sosial di Perdesaan". Dalam Mubyarto (ed.). *Peluang Bekerja dan Berusaha di Perdesaan*. Badan Penerbit FE-UGM. Yogyakarta.
- Scott, C. James. 1994. *Moral Ekonomi Petani*. LP3ES, Jakarta.
- Siahaan, Hotman M. 1980. "Struktur Sosial dan Kemiskinan Petani". dalam Alfian, dkk. (ed.). *Kemiskinan Struktural, Suatu Bunga Rampai*. YIIS, Jakarta.
- Soewardi, Herman. 1976. *Respons Masyarakat Desa Terhadap Modernisasi Produksi Pertanian, Terutama Padi : Suatu Kasus yang Terjadi di Jawa Barat*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Spradley, J.P. 1980. *Participant Observation*. New York: Holt Rinehart and Winston.