

UNSUR-UNSUR PEMBANGUNAN DALAM PENGELOLAAN PENGAIRAN *

Saadah, Rahim Darma, dan Mahyuddin

Jurusan Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian Universitas Hasanuddin
Jalan Perintis Kemerdekaan Km. 10 Makassar, Sulawesi Selatan, Indonesia Telepon: +62-411-580486
E-mail: saadah2010@gmail.com

Diterima 11 November 2011 / Disetujui 9 April 2012

Abstract: The research was conducted in Pinrang district with the aim to analyze the potential and problems in irrigation management. Data were collected by interview method on the P3A advisers and FGD to the members of six elected P3A. Data were analyzed descriptively about resources, organizations, and the rules of irrigation management. The results showed that the organization of P3A less functional because there is no coordination between P3A and GP3A, including the duplication guidance of District offices of Irrigation and Agriculture, the utilization of water resources is inefficient because of silting in the secondary channel, water gate set freely by farmers, some tertiary channels damaged or turned off by the farmers, many farmers who make a shortcut channel, lack of watergate regulator; there are no sanctions imposed for who make shortcut and turn off channels. The members of P3A should be involved on every policy process making in the field of irrigation.

Keywords: irrigation, resources, farmer organizations, irrigation management

Abstrak: Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Pinrang dengan tujuan untuk menganalisis potensi dan permasalahan dalam pengelolaan pengairan. Data dikumpulkan dengan metode wawancara pada pembina P3A dan FGD pada enam anggota P3A terpilih. Data dianalisis secara deskriptif tentang sumberdaya, organisasi, dan aturan pengelolaan pengairan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa organisasi P3A kurang berfungsi karena tidak ada koordinasi antarkelompok P3A dan GP3A, termasuk duplikasi sistem pembinaan antara dinas Pengairan dan Pertanian, pemanfaatan sumberdaya pengairan tidak efisien karena terjadi pendangkalan pada saluran sekunder, pintu air diatur secara bebas oleh petani, beberapa saluran tersier rusak atau dimatikan oleh petani, banyak petani yang membuat saluran pintas, kurang tenaga pengatur pintu air; belum ada sanksi yang diberlakukan bagi petani yang membuat saluran pintas dan mematikan saluran tersier. Sebaiknya anggota P3A dilibatkan pada setiap proses penyusunan kebijakan di bidang pengairan.

Kata kunci: pengairan, sumberdaya, organisasi petani, pengelolaan pengairan

PENDAHULUAN *

Air merupakan salah satu kebutuhan sangat esensial dalam kehidupan, termasuk dalam bidang pertanian. Namun di dalam ilmu ekonomi dikenal air-berlian paradoks (*water-diamond paradox*) masih berlaku, air sangat besar manfaatnya tetapi nilainya sangat rendah bah-

kan tidak ada, sementara berlian hanya sebatas perhiasan, nilainya terlalu tinggi. Salah satu persoalan utama yang dihadapi dalam bidang pertanian tanaman pangan adalah ketersediaan air yang langka (*water scarcity*) pada waktu-waktu tertentu, sehingga diperlukan model pengelolaan air irigasi yang baik untuk menghindari terjadinya kompetisi dalam penggunaan air. Keterbatasan air menimbulkan persaingan dalam memperoleh air, sehingga merupakan

* Penelitian ini dibiayai oleh DIPA UNHAS Tahun 2006

faktor pendorong munculnya konflik kepentingan penggunaan air, baik antarpemanfaat sejenis (sesama petani), antarsektor pengguna (pertanian dengan industri), antarwilayah dan antargenerasi.

Menurut Arief (2002) ada beberapa faktor yang mendorong permasalahan air pengairan seperti kebutuhan air meningkat, sementara air yang tersedia tetap atau bahkan berkurang, sehingga terjadi persaingan antarsektor; fungsi penampungan danau, sungai, atau bendungan serta saluran irigasi cenderung menurun seiring dengan peningkatan laju erosi tanah dan pendangkalan. Selain itu, pengelolaan air irigasi tidak efisien karena kerusakan fasilitas irigasi dan penggunaan air irigasi yang tidak tepat di sektor pertanian, asosiasi pemakai air yang lemah telah mengurangi efektivitas pengelolaan air irigasi pada tingkat petani.

Berdasarkan masalah tersebut, pengelolaan irigasi perlu diperhatikan secara serius baik oleh pemerintah, maupun masyarakat dan petani karena berkaitan dengan pertanian, khususnya pertanian padi. Padi atau beras merupakan komoditas yang sangat strategis karena secara ekonomis merupakan tumpuan hidup bagi sebagian besar petani dan secara sosial merupakan makanan pokok penduduk Indonesia.

Sistem irigasi didefinisikan sebagai seperangkat elemen fisik dan sosial yang digunakan untuk mendapatkan air, memfasilitasi, serta mengawasi pengaliran air dari sumber ke lahan pertanian (Small dan Svendsen, 1992). Pengairan sebagai salah satu fasilitas publik dimanfaatkan oleh komunitas petani, khususnya petani padi diperlukan suatu model pengelolaan. Pada dasarnya pengelolaan sistem irigasi merupakan pengelolaan *common pool resources*, *CPR* dan menjadi bagian dari pengelolaan sumberdaya air terpadu (*integrated water resources management*, *IWRM*) (Arif, 2002). Karena itu, pengelolaan pengairan sangat berkaitan dengan tiga unsur pembangunan, yaitu sumberdaya (*resources*), organisasi (*organization*), dan norma (*norms*). Organisasi adalah lembaga pemerintah, kumpulan petani, dan lembaga pemerhati di bidang pertanian. Infrastruktur pengairan dan air merupakan sumberdaya, sedangkan unsur norma merupakan aturan yang dapat berupa

peraturan pemerintah, peraturan kelompok, peraturan masyarakat atau nilai yang dianut oleh masyarakat yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan pengairan.

Unsur pembangunan sumberdaya dan norma dapat bersumber dari pemerintah dan atau masyarakat, sedangkan organisasi lokal hanya bersumber dari anggota masyarakat. Suksesnya sebuah program/proyek pembangunan dalam konteks pembangunan lokal harus didukung dengan tiga unsur tersebut. Dengan demikian, pengelolaan sumberdaya air pengairan diarahkan pada penguatan aspek organisasi dan norma. Keterbatasan kemampuan pemerintah dalam mengelola sumberdaya pengairan dapat digantikan organisasi masyarakat lokal yang dapat memobilisasi berbagai sumber melalui komitmen di antara anggota masyarakat (Korten dan Syahrir, 1988). Pembangunan di pedesaan dapat dilakukan dari tindakan kolektif masyarakat lokal dalam mewujudkan tujuan bersama (Perkins *et al.*, 1999, Parisi *et al.*, 2002). Kegiatan kolektif ini dapat dilakukan melalui organisasi petani sebagai wadah anggota untuk berperan sesuai tugas dan fungsinya yang diatur dengan suatu aturan. Fungsi organisasi adalah memobilisasi partisipasi anggota kelompok untuk mencapai tujuan bersama (Putnam, 1995; Fukuyama, 1999). Selain itu, organisasi lokal juga berfungsi sebagai lembaga pembangunan karena merupakan wadah yang digunakan untuk berpartisipasi, proses belajar, dan bertindak (Chambers, 1987; Korten, 1981). Organisasi dapat lebih berfungsi dalam kegiatan pembangunan yang didasarkan pada tujuan dan kebutuhan yang sama yang dibuat berdasarkan hasil konsensus yang diputuskan secara demokratis (Darma, 2011).

Organisasi masyarakat dalam bidang pengairan disebut kelompok P3A (Petani Pemakai Air), dan GP3A (Gabungan Petani Pemakai Air) yang diatur secara formal maupun informal dengan suatu norma. Norma atau aturan formal diatur oleh pemerintah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah atau kebijakan lainnya. Keberadaan organisasi memfasilitasi pola hubungan antara pihak-pihak yang terlibat. Dengan demikian lembaga-lembaga yang ada seperti P3A atau

GP3A dapat berfungsi untuk (a) menentukan alokasi dan distribusi air, (b) menentukan pola dan jenis tanam tanaman yang akan dibudidayakan, dan (c) risiko kehilangan atau kegagalan usahatani karena ketidakmampuan pelayanan air. Menurut Fauzi (2004) bahwa sistem alokasi penggunaan air adalah *water based* yang dapat berfungsi bila didukung dengan kelembagaan lokal. Pengelolaan pengairan dapat dilakukan oleh petani dengan prinsip kebersamaan yang didefinisikan sebagai norma informal yang mendorong kerjasama antarpetani yang pada akhirnya membentuk suatu sistem. Organisasi P3A memiliki peran penting dalam mengembangkan kegiatan ekonomi lokal yang berfungsi sebagai organisasi pembangunan yang lebih menekankan pada proses partisipasi masyarakat dalam setiap kegiatan. Organisasi lokal mendorong masyarakat berinovasi dalam penggunaan sumber daya dan pada gilirannya mewujudkan kemandirian pembangunan (Korten, 1980; Fowler, 1993; Salamon, 1994), dan sekaligus menjamin kegiatan pembangunan yang dilakukan masyarakat secara berkelanjutan (Uphoff, 1992; Bridger dan Luloff, 2001).

Agar fungsi organisasi dapat efektif, pola hubungan antarorganisasi atau lembaga yang terlibat, sistem pengelolaan pengairan, termasuk mengatur fungsi dan peran kelompok tani, diatur berdasarkan suatu aturan (norma), baik yang dibuat oleh pemerintah pusat, daerah, maupun oleh komunitas petani. Norma atau peraturan meliputi sistem, syarat, gaya, peraturan, atau anggaran dasar. Dalam kamus bahasa Indonesia dinyatakan bahwa peraturan adalah tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur. Bila dikaitkan dengan pengairan adalah ketentuan yang meliputi sistem dan syarat yang digunakan untuk mengatur lembaga atau organisasi yang terlibat dan pengelolaan sumberdaya pengairan. Peraturan pemerintah ini disebut juga sebagai suatu kebijakan publik (*public policy*). Pembaharuan kebijakan pengelolaan irigasi juga terjadi di Indonesia yang dimulai sejak tahun 1984 dengan suatu pedoman pelaksanaan perkumpulan pemakai air. Pemberlakuan peraturan yang menitikberatkan sebagian pengelolaan irigasi diserahkan ke komunitas pada tahun 80-an dianggap suatu dekade pembaha-

ruan kebijakan pengelolaan di negara maju (Solanes dan Gonzales-Villarreal, 1999).

Tujuan penelitian adalah mendeskripsikan unsur pembangunan untuk menganalisis fungsi dan peran setiap unsur pembangunan yang dapat dikembangkan dalam pengelolaan sumberdaya air, khususnya pengembangan usahatani yang berbasis padi. Pengelolaan irigasi sangat dipengaruhi fungsi dan peran unsur-unsur pembangunan, sumberdaya pengairan, organisasi petani (P3A), dan norma atau aturan. Kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran pentingnya setiap unsur pembangunan pengairan dan keterkaitan unsur tersebut dalam rangka pengembangan dan pelestarian sumberdaya pengairan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Pinrang pada tahun 2006. Metode yang digunakan adalah survei pada dua cabang dinas pengairan yaitu Cabang Dinas Tiroang dan Langnga. Data yang digunakan adalah data sekunder dan primer. Data sekunder diperoleh dari Dinas Pengairan Kabupaten Pinrang, sementara data primer diperoleh dengan metode wawancara dan diskusi kelompok terfokus (*Focus Group Discussion-FGD*). Wawancara dilakukan pada informan yang terdiri dari staf Cabang Dinas Pengairan Tiroang dan Langnga, pengurus P3A, anggota P3A, dan tenaga pendamping pengembangan P3A, sedangkan FGD dilakukan dengan anggota P3A. P3A yang dipilih adalah masing-masing satu kelompok yang berada pada saluran bagian atas, tengah dan bawah. Dengan demikian dilakukan enam kali FGD pada enam kelompok tani yang terpilih. Data dianalisis secara deskriptif untuk menggambarkan potensi dan permasalahan sumberdaya, organisasi, dan aturan pengairan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan kerangka konseptual pengelolaan pengairan ditentukan oleh tiga unsur utama yang menjadi kunci keberhasilan dalam mencapai tujuan pengelolaan sumberdaya pengairan.

Ketiga unsur tersebut adalah (1) tersedianya sumberdaya (*R*) atau *resource* bagi pengelolaan irigasi secara memadai, sumberdaya tersebut di antaranya adalah sumberdaya fisik (bangunan saluran irigasi), sumberdaya manusia dan sumberdaya modal, (2) tersedianya organisasi (*O*) atau *organization* yang “fungsional” dalam memanfaatkan sumberdaya melalui suatu mekanisme pengaturan, serta (3) norma/aturan atau *norms* yang menjadi acuan efektif bagi organisasi untuk mengatur dan memanfaatkan sumberdaya pengairan secara adil dan efisien. Tidak memadainya R-O-N atau kombinasi yang tidak sinergi dari ketiga unsur R-O-N dalam pengelolaan sumberdaya air (irigasi) akan menimbulkan permasalahan dalam pengelolaan pengairan.

Gambaran umum tentang kondisi sumberdaya irigasi (*R*), organisasi (*O*) P3A dan peraturan-peraturan (*N*) di Kabupaten Pinrang akan diuraikan secara satu persatu yang meliputi sumberdaya irigasi, petugas pengairan, organisasi petani, dan norma atau aturan kelompok.

Kabupaten Pinrang sebagai salah satu daerah sentra produksi padi di Sulawesi Selatan memiliki potensi produksi yang cukup besar karena ditunjang oleh lahan sawah sekitar 46.615 ha pada tahun 2004 dan saluran irigasi yang memadai. Keberadaan saluran irigasi di daerah ini baik yang sifatnya teknis maupun semi teknis sangat esensial karena dapat mengairi sawah sekitar 38.427 ha atau 82,43 persen dari total persawahan yang ada. Posisi saluran irigasi di daerah ini sesungguhnya strategis karena terletak di bagian hulu irigasi utama yaitu Irigasi Saddang yang airnya dimanfaatkan oleh beberapa kabupaten termasuk Kabupaten Sidrap yang juga merupakan salah satu daerah sentra utama beras di Sulawesi Selatan.

Posisi yang strategis ini membuat para petani di Kabupaten Pinrang sudah terbiasa mengelola usaha taninya dengan air yang melimpah. Kebiasaan penggunaan air yang berlebih ini dapat menjadi permasalahan pengelolaan sumberdaya air (irigasi) yang tidak efisien. Salah satu kelemahan apabila air pengairan sebagai barang publik yang diatur oleh pemerintah adalah tidak efisien karena partisipasi masyarakat yang rendah (Fauzi, 2004).

Pemanfaatan sumberdaya air (irigasi) yang mengarah ke “*mubasyiran*” akan berdampak buruk, tidak hanya bagi peningkatan produksi padi secara keseluruhan di daerah, tetapi juga dapat menimbulkan konflik di masyarakat, mengingat sumberdaya air ini bersifat multi fungsi dan merupakan faktor esensial bagi semua unsur kehidupan.

Sumberdaya Irigasi di Kabupaten Pinrang

Sarana irigasi yang terdapat di Kabupaten Pinrang sangat besar, bahkan terbesar di Provinsi Sulawesi Selatan. Jaringan utama irigasi Saddang yang pada bagian hulu berada di bendung Saddang yang terletak di bagian Utara Kabupaten Pinrang, mengairi sawah bukan hanya di Kabupaten Pinrang, tetapi juga membentang hingga ke Kabupaten Sidrap. Khusus di Kabupaten Pinrang, jaringan utama di daerah ini terdiri 45.826 meter saluran Induk yang membentang mulai dari Cabang Dinas Saddang Utara, Cabang Dinas Tiroang hingga ke Cabang Dinas Sawitto. Dari saluran induk tersebut, terdapat sejumlah pintu-pintu air yang digunakan untuk menyadap air dari saluran induk untuk mengairi saluran-saluran sekunder. Panjang saluran sekunder di daerah ini secara total sepanjang 402.863 meter. Cabang Dinas yang mengelola saluran sekunder yang terpanjang adalah Cabang Dinas Sawitto, Tiroang, dan Saddang Utara dengan panjang saluran berkisar antara 58,5 km hingga 60,5 km per cabang dinas. Sedangkan Cabang Dinas lainnya dengan panjang saluran sekunder antara 33,1 km hingga 55,2 km.

Selain saluran induk dan saluran sekunder, jaringan irigasi utama di daerah ini dilengkapi saluran pembuang sepanjang 373.916 meter dan di setiap Cabang Dinas dilengkapi dengan jalan inspeksi, kecuali di Cabang Dinas Langnga yang tidak memiliki jalan inspeksi yang dilengkapi dengan jalan inspeksi di Kabupaten Pinrang adalah adalah sepanjang 76.936 meter. Permasalahan umum yang dihadapi berkaitan dengan keberadaan saluran utama dalam mengairi sawah sekitar 38.427 ha adalah (1) bangunan sudah tua sehingga banyak mengalami kebocoran, (2) banyak petani membuat “*balombong*” yakni tindakan petani menyadap air secara pintas dari saluran sekunder, (3) bebe-

Tabel 1. Jumlah Bangunan dan Panjang Saluran Induk dan Sekunder pada Jaringan Utama Irigasi Dirinci Menurut Cabang Dinas di Kabupaten Pinrang, 2004

Cabang Dinas	Jaringan Utama					Pembuang (m)	Jalan Inspeksi (m)
	Bangunan Pengatur (unit)			Aluran Pembawa (m)			
	Bagi	Bagi/Sadap	Sadap	Induk	Sekunder		
1. Sawitto	6	7	61	13.721	60.493	41.020	7.795
2. Salipolo	-	5	30	-	33.051	22.992	1.452
3. Cempa	2	4	33	-	36.585	55.650	1.418
4. Langa	-	9	51	-	51.745	68.371	-
5. Jampue	-	8	33	-	47.881	27.998	5.500
6. Alitta/Carawali	-	6	57	-	55.164	42.698	16.366
7. Tiroang	4	7	59	15.125	59.367	46.912	15.125
8. Saddang Utara	4	9	54	16.980	58.577	68.275	29.280
Jumlah	16	55	378	45.826	402.863	373.916	76.936

Sumber: Dinas Pengairan Kabupaten Pinrang, 2004.

rapa bagian saluran sekunder mengalami pendangkalan, (4) terdapat beberapa bagian yang konstruksinya kurang sesuai misalnya saluran berada level yang rendah sehingga saluran tersier sulit untuk mengalirkan air, atau tinggi pematang (dinding saluran) yang rendah sehingga menimbulkan genangan pada sawah sekitarnya.

Tabel 1 menunjukkan bahwa terdapat bangunan pengatur pada jaringan utama yang terdiri bangunan bagi, bagi-sadap, dan bangunan sadap. Bangunan bagi adalah sebagai pengatur pada saluran induk atau saluran sekunder yang berfungsi membagi air ke saluran yang sama kelasnya, misalnya dari satu saluran induk (sekunder) kedua atau lebih saluran induk (sekunder) lainnya. Sedangkan bangunan sadap berfungsi untuk membagi air dari saluran induk ke saluran sekunder atau dari saluran sekunder ke saluran tersier. Bangunan bagi-sadap adalah bangunan yang ada pada saluran induk atau sekunder yang berfungsi tidak hanya membagi air ke saluran yang sama kelasnya, tetapi juga membagi air ke kelas saluran lebih rendah (Tabel 2).

Pengaturan pembagian air pada tingkat tersier dan kuarter ditunjang dengan sumberdaya pengairan berupa pengatur yang terdiri dari kotak (*box*) pengatur tersier sebanyak 607 unit, kotak pengatur kuarter sebanyak 762 unit dan bangunan lainnya sebanyak 441 unit. Berdasarkan Perda No. 3 Tahun 2003 tentang

pengelolaan pengairan di Kabupaten Pinrang, maka untuk mengelola saluran tersier dan kuarter diserahkan ke kelompok P3A, namun karena kelompok P3A kelembagaannya belum kuat, sehingga belum dapat mengelola saluran secara maksimal yang ditandai oleh banyak saluran tersier yang rusak atau tidak difungsikan dan banyak anggota P3A membuat *balombong*.

Saluran induk dan sekunder rata-rata mengalami pendangkalan dengan perkiraan kasar antara 10-20 persen dari kedalaman saluran. Sementara bangunan lain yang banyak mengalami kerusakan adalah saluran pembuangan dan pengatur sadap. Pengatur bagi/sadap kadangkala sengaja dirusak oleh oknum untuk mendapatkan air. Tingkat kerusakan bangunan sekitar 10-15 persen (Tabel 3).

Permasalahan pengelolaan air pada jaringan utama, bukan hanya bersumber dari konstruksi bangunan saluran dan pintu air, tetapi juga dari petugas serta perilaku petani yang bertindak secara bebas mengatur air sesuai kepentingannya sendiri. Bentuk permasalahan pada jaringan tingkat tersier dan kuarter adalah (1) banyak saluran tersier dan kuarter yang sudah tidak berfungsi yang penyebabnya secara alamiah tertimbun (karena tidak dipelihara), atau secara sengaja tidak difungsikan oleh petani, (2) saluran tersier yang sempit sehingga pengaliran air tidak lancar, dan (3) saluran belum dalam bentuk konstruksi beton.

Tabel 2. Jumlah Bangunan dan Panjang Saluran Tersier, Kuarter dan Pembuang pada Petak Tersier Dirinci Menurut Cabang Dinas di Kabupaten Pinrang, 2004

Cabang Dinas	Petak Tersier yang Sudah Dikembangkan						Farm Road (km)
	Bangunan (unit)			Saluran (KM)			
	Box Tersier	Box Kuarter	Lain-2	Tersier	Kuarter	Pembuang	
1. Sawitto	145	81	46	88.312	76.583	144.551	84.620,73
2. Salipolo	40	116	58	64.780	121.930	100.140	21.012,40
3. Cempa	50	43	41	30.301	29.235	16.936	37.493,40
4. Langa	47	116	61	54.385	171.971	136.332	59.245,10
5. Jampue	93	59	73	55.959	220.224	161.391	39.733,90
6. Alitta/Carawali	106	79	65	61.324	204.206	130.632	7.852,31
7. Tiroang	59	39	24	31.169	62.033	69.907	40.869,40
8. Saddang Utara	67	229	73	88.456	377.508	213.628	33.791,00
Jumlah	607	762	441	474.686	1.263.690	973.517	324.618,24

Sumber: Dinas Pengairan Kabupaten Pinrang, 2004

Organisasi P3A

Bentuk organisasi P3A yang ada di Kabupaten Pinrang berdasarkan Perda No. 3 Tahun 2003, terdiri dari tiga bentuk secara berjenjang yakni (1) Kelompok P3A yang merupakan kumpulan petani pemakai air yang saluran tersiernya bersumber dari jaringan sekunder yang sama. (2) Gabungan P3A kumpulan beberapa kelompok P3A yang berada dalam suatu jaringan irigasi utama, dan (3) Induk P3A adalah perkumpulan yang beranggotakan beberapa Gabungan P3A yang berada dalam suatu jaringan irigasi induk. Data inventarisasi organisasi P3A yang ada di Kabupaten Pinrang tahun 2004 terdiri dari organisai induk P3A (IP3A) sebanyak 3 kelompok, Gabungan P3A (GP3A) sebanyak 38 kelompok dan terdapat sebanyak 471 kelompok P3A. Penyebaran organisasi kelompok P3A berdasarkan cabang Dinas dapat dilihat pada *Tabel 4*.

Organisasi petani sebagai unsur pemba-

ngunan yang diberikan wewenang mengelola pemeliharaan dan penggunaan air irigasi, ternyata belum dapat berfungsi dengan baik di Kabupaten Pinrang. Hal ini disebabkan karena sumberdaya modal yang dimiliki oleh organisasi petani dan sumberdaya manusia yang ada pada dinas terkait terbatas serta pelanggaran peraturan yang sudah ada (*lihat boks*)

Sejak tahun 1999 pemerintah Indonesia mengeluarkan maklumat tentang Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi (PKPI) yang dituangkan dalam Inpres No. 3 Tahun 1999, yang isinya meliputi (1) redefinisi tugas dan tanggung jawab lembaga pengelola irigasi, (2) pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air/P3A, (3) penyerahan kewenangan pengelolaan irigasi kepada P3A, (4) pengaturan kembali pembiayaan pengelolaan irigasi, dan (5) Keberlanjutan sistem irigasi. Kebijakan pembaharuan tersebut merupakan kelanjutan dan perbaikan kebijakan pemerintah tentang operasi

Tabel 3. Tingkat Kerusakan Sumberdaya Pengairan

No.	Jenis Bangunan	Baik	Perkiraan Rusak	Persentase rusak (%)
1.	Pengatur bagi (unit)	16	3	18,8
2.	Pengatur bagi/sadap (unit)	55	9	16,4
3.	Pengatur sadap (unit)	378	42	11,1
4.	Saluran Pembuangan (m)	373.916	110.000	29,4
5.	Jalan Inspeksi (m)	76.936	30	39,0

Sumber: Dinas Pengairan Kabupaten Pinrang, 2004 dan hasil wawancara dengan petugas dinas pengairan Kabupaten Pinrang, 2006.

Tabel 4. Jumlah Organisasi Induk P3A, Gabungan P3A dan Kelompok P3A Menurut Cabang Dinas di Kabupaten Pinrang, 2004

No.	Cabang Dinas	Organisasi P3A di Kabupaten Pinrang		
		Induk P3A	Gabungan P3A	P3A
1	Sawitto		9	78
2	Salipolo		3	36
3	Cempa	IP3A	3	46
4	Langnga	Sawitto	4	64
5.	Jampue		4	45
6	Alitta Carawali		4	56
7	Tiroan	IP3A Tiroan	6	66
8	Pekkabata	IP3A Pekkabata	5	80
Jumlah		3	38	471

Sumber: Dinas Pengairan Kabupaten Pinrang, 2005

dan pemeliharaan irigasi tahun 1987, dan kebijakan tahun 1999. Kedua kebijakan tersebut dianggap bernuansa pemberdayaan masyarakat.

Maksud PKPI sendiri adalah menyerahkan wewenang kepada P3A secara demokratis dengan prinsip satu sistem irigasi dalam satu kesatuan pengelolaan. PKPI ini juga bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan irigasi, terwujudnya sistem irigasi yang berkelanjutan, P3A yang otonom, mandiri dan mengakar pada masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya anggota P3A.

Dengan mempertimbangkan operasi dan pemeliharaan irigasi, penguatan organisasi P3A sebagai stakeholder utama dalam pengelolaan pengairan. P3A yang berfungsi baik dapat

memperbaiki pengelolaan IPAIR, meningkatkan efektivitas pengelolaan irigasi, terwujudnya sistem irigasi yang berkelanjutan, P3A yang otonom, mandiri dan mengakar pada masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya anggota P3A.

Ketiga organisasi P3A tersebut memiliki tugas dan wewenang yang berbeda sebagaimana yang diatur dalam Perda No. 3 Tahun 2003. Adapun tugas dan wewenang dari masing-masing organisasi P3A tersebut adalah sebagai berikut:

Tugas dan Wewenang P3A. (1) Mengelola air dan jaringan irigasi di dalam petak tersier dan atau daerah irigasi pedesaan dan daerah irigasi pompa agar dapat diusahakan untuk dimanfaatkan oleh para anggotanya secara tepat guna dan berhasil guna dalam memenuhi

Boks

Inventarisasi masalah dari hasil diskusi kelompok terfokus:

(1) Saluran sekunder dan primer banyak mengalami kerusakan; (2) Saluran tersier banyak tidak difungsikan oleh petani; (3) Banyak kegiatan pembuatan "Balombong" pada saluran sekunder; (4) Petugas yang berwenang mengatur dan mengawasi pintu-pintu air kurang, sehingga beberapa petani dapat secara bebas mengatur sendiri pintu air demi kepentingan individu atau sekelompok petani; (5) Terbatasnya sumberdaya modal yang dimiliki kelompok untuk memperbaiki saluran yang rusak, baik di tingkat kelompok P3A maupun di tingkat Gabungan P3A; (6) Induk P3A dan GP3A belum efektif dalam mengkoordinir kelompok P3A; (7) Belum ada aturan-aturan yang mengikat bagi anggota kelompok tani, termasuk Perda belum dapat ditegakkan; (8) Kesadaran dan kekompakan anggota dalam kelompok P3A adalah masih rendah.

Sumber: Hasil diskusi kelompok terfokus, 2006.

kebutuhan pertanian dengan memperhatikan unsur pemerataan bagi semua anggota; (2) Membangun, merehabilitasi dan memelihara jaringan tersier dan atau jaringan irigasi pedesaan dan daerah irigasi pompa sehingga jaringan tersebut dapat tetap terjaga kelangsungan fungsinya; (3) Menentukan dan mengatur iuran dari para anggotanya yang berupa uang, hasil panen atau tenaga swadaya untuk pendayagunaan air irigasi dan memelihara jaringan tersier, jaringan irigasi pedesaan dan atau irigasi pompa serta usaha-usaha pengembangan perkumpulan sebagai suatu organisasi; (4) Membimbing dan mengawasi para anggotanya agar mematuhi semua peraturan yang ada hubungannya dengan pemakaian air yang dikeluarkan oleh pemerintah dan P3A; (5) Menerima asset berupa jaringan kecil dari pemerintah dan mengelolanya secara bertanggung jawab

Tugas dan Wewenang Gabungan P3A. (1) Mengelola air dan jaringan irigasi di dalam jaringan utama (sekunder dan primer) agar dapat diusahakan untuk dimanfaatkan oleh para anggotanya secara tepat guna dan berhasil guna dalam memenuhi kebutuhan pertanian dengan memperhatikan unsur pemerataan bagi semua anggota; (2) Membangun, merehabilitasi dan memelihara jaringan utama sehingga jaringan tersebut dapat tetap terjaga kelangsungan fungsinya; (3) Menentukan dan mengatur iuran dari para anggotanya yang berupa uang, hasil panen atau tenaga swadaya untuk pendayagunaan air irigasi dan memelihara jaringan utama, serta usaha-usaha pengembangan perkumpulan sebagai suatu organisasi; (4) Membimbing dan mengawasi para anggotanya agar mematuhi semua peraturan yang ada hubungannya dengan pemakaian air yang dikeluarkan oleh pemerintah dan GP3A; (5) Menerima pengelolaan jaringan irigasi utama yang telah diserahkan oleh Pemerintah Daerah secara bertanggung jawab

Tugas dan Wewenang Induk P3A. (1) Mengkoordinasikan kegiatan pengelolaan irigasi yang dilakukan oleh GP3A di wilayah kerjanya; (2) Membantu memecahkan permasalahan yang dihadapi P3A dan GP3A serta mengusulkan pemecahannya kepada Pemerintah Daerah bila tidak dapat dipecahkan di tingkat

IP3A; (3) Membimbing dan mengawasi para anggotanya agar mematuhi semua peraturan yang ada hubungannya dengan pemakaian air yang dikeluarkan oleh pemerintah dan IP3A/ FKP3A.

Berdasarkan uraian tugas dan wewenang dari masing-masing organisasi P3A tersebut, terlihat ada tugas dan wewenang yang tumpang tindih dan atau pengaturan/pembagian yang tidak jelas antara P3A dan GP3A dalam hal menentukan dan mengatur iuran air. Pengelolaan dana iuran yang dibayarkan oleh anggota kelompok P3A seharusnya disetor ke dalam rekening GP3A, namun dalam prakteknya hampir semua P3A tidak menyerahkan iuran tersebut ke rekening GP3A, karena anggota P3A tidak rela iuran tersebut dimanfaatkan untuk perbaikan saluran irigasi di tempat lain atau di wilayah kelompok lain yang anggotanya tidak rajin membayar iuran. Pengelolaan iuran pengairan (IPAIR) merupakan salah satu kunci kesuksesan pengelolaan pengairan (Darma dan Fudjaja, 2011). Karena itu, hampir semua kelompok P3A mengelola sendiri iuran anggotanya untuk memperbaiki saluran tersier di wilayah kerjanya atau dimanfaatkan untuk kepentingan bersama dalam kelompok sendiri. Gambaran ini menunjukkan bahwa kewenangan dalam pengelolaan iuran anggota P3A yang tidak jelas berpotensi menjadi sumber konflik antara kelompok P3A dan GP3A. Berdasarkan permasalahan tersebut, perlu ada kejelasan kewenangan dalam pengelolaan iuran tersebut. Kenyataan ini diubah menjadi kesepakatan antara P3A dengan GP3A dan diketahui oleh Dinas Pengairan. Meskipun pengelolaan irigasi telah diserahkan dari pemerintah ke organisasi P3A dengan tugas dan kewenangan seperti yang telah disebutkan, namun masih ditemukan berbagai permasalahan.

Norma atau Aturan

Sumberdaya air (irigasi) adalah sangat esensial bagi seluruh unsur kehidupan, khususnya bagi sektor pertanian tanaman pangan karena berkaitan dengan aspek ekonomi dan sosial, sehingga pengelolaan sumberdaya irigasi di Kabupaten Pinrang sudah diarahkan untuk mencapai tiga tujuan utama, seperti yang diamanatkan dalam UUD No. 7 tahun 2004 ten-

tang pengelolaan SDA yakni (1) efisiensi, (2) keadilan dan (3) keberlanjutan. Untuk mencapai ketiga tujuan pengelolaan sumberdaya air (irigasi) tersebut, diperlukan keberpihakan dari berbagai kalangan, termasuk keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat pengguna air yaitu petani padi.

Secara khusus beberapa perda telah dibuat oleh pemerintah Kabupaten Pinrang untuk melibatkan masyarakat dalam pengelolaan pengairan. Pelibatan masyarakat dalam bentuk organisasi formal yang memiliki kewenangan dalam mengelola sarana irigasi telah terbentuk sejak tahun 1995, melalui PERDA No.10 Tahun 1994 tentang pembentukan dan pembinaan perkumpulan petani pemakai air (P3A), kemudian diperbaharui melalui PERDA No. 3 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Irigasi Kabupaten Pinrang. Dalam Perda tersebut, sesungguhnya sudah diatur berbagai aturan (norma) tentang pengelolaan irigasi, namun dinilai masih memiliki kelemahan, terutama karena "sanksi" belum diatur, sehingga penegakan hukum (*law inforcement*) terhadap berbagai bentuk pelanggaran masih sulit dilaksanakan secara cepat. Misalnya pembuatan "Balombong" atau pembobolan saluran sekunder yang banyak dilakukan oleh petani, pengaturan pintu-pintu air oleh sejumlah oknum petani yang bertentangan dengan aturan yang sudah ada. Dalam mengatasi masalah tersebut berkaitan dengan penegakan peraturan diperhadapkan baik dari aspek hukum maupun dari aspek sosial. Kendala tersebut terjadi karena tidak ada petani yang menjadi saksi pelapor terhadap pelanggaran hukum karena ada dominasi perasaan tenggangrasa baik di antara petani maupun oleh pemerintah dengan alasan bahwa pelanggaran yang dilakukan berkaitan dengan kebutuhan makanan pokok masyarakat yang sebagian besar di antaranya kondisi ekonominya adalah lemah atau sangat lemah. Faktor lain yang mendorong terjadinya perebutan air adalah bahwa air merupakan kebutuhan esensial yang harus tersedia dan tidak boleh diperjualbelikan dan sebagai *common property* (Fauzi 2004).

Berbagai peraturan pemerintah yang mengatur secara langsung mengenai pengelolaan pengairan di Kabupaten Pinrang adalah:

(1) UUD No. 11 tahun 1974, tentang pe-

ngairan yang intinya Tata Pengaturan Air meliputi segala usaha untuk mengatur pembinaan seperti pemilikan, penguasaan, pengelolaan, penggunaan, pengusahaan, dan pengawasan atas air beserta sumber-sumbernya, termasuk kekayaan alam bukan hewani yang terkandung di dalamnya, guna mencapai manfaat yang sebesar-besarnya dalam memenuhi hajat hidup dan peri kehidupan Rakyat; dengan Undang-undang ini diikuti beberapa peraturan.

(2) Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1981 tentang Iuran Pembiayaan Eksploitasi dan Pemeliharaan Prasarana Pengairan. Hal-hal yang ditekankan di sini adalah berkaitan dengan biaya yang dikeluarkan sehingga pengguna memperoleh manfaat dari air. Biaya yang diperhitungkan meliputi eksploitasi dan pemeliharaan, amortisasi dan *interest*, depresiasi, dan cadangan untuk pengembangan.

(3) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1982 tentang Tata Pengairan Air Pengairan yang intinya adalah penyelenggaraan tata pengaturan air yang dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Tata pengaturan meliputi perlindungan, perencanaan perlindungan, pengembangan dan penggunaan air dan/atau sumber air.

(4) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1982 tentang Irigasi yang intinya adalah pengaturan wewenang antarpejabat pemerintah dan kelembagaan pengairan untuk pengaturan penggunaan air.

(5) Instruksi Presiden No. 2 Tahun 1984, pedoman pelaksanaan perkumpulan petani air. Perkumpulan Petani Pemakai Air yang selanjutnya disingkat P3A. Peraturan ini mengatur organisasi, fungsi dan peran P3A, dan pembinaan dalam kaitannya dengan pengelolaan pengairan yang merupakan wewenangnya.

(6) Keputusan Presiden No 68 Tahun 2003 tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Teknik Pengairan, Teknik Jalan dan Jembatan, Teknik Tata Bangunan dan Perumahan, dan Teknik penyehatan Lingkungan. Peraturan ini lebih menekankan pada bidang pengairan mengenai tunjangan jabatan fungsional yang diberikan kepada petugas pengairan. Peraturan ini sangat diharapkan pengelolaan pengairan dapat dilakukan dengan baik oleh pegawai negeri yang bertugas sebagai petugas pengairan dapat me-

laksanakan tugas dan fungsinya dengan baik dengan memberikan tunjangan (tambahan pendapatan) yang sesuai dengan peraturan yang ada.

(7) Undang-Undang No. 7 tahun 2004 tentang pengelolaan SDA. Inti pesan yang diamanahkan pada peraturan tersebut adalah (1) efisiensi, (2) keadilan dan (3) keberlanjutan.

(8) Peraturan Daerah Kabupaten Pinrang No. 10 Tahun 1994 tentang pembentukan dan pembinaan perkumpulan petani pemakai air (P3A).

(9) Peraturan Daerah Kabupaten Pinrang No. 3 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Irigasi Kabupaten Pinrang merupakan revisi atau pembaruan Perda No. 10 tahun 1994.

Peraturan-peraturan tersebut berkaitan langsung dengan pengelolaan pengairan di bidang pertanian dengan perkembangan perubahan perubahan peraturan ke arah bahwa pengelolaan pengairan sebaiknya lebih diarahkan pada tingkat lokal yang dominan dilakukan oleh petani sebagai pengguna air, sementara lembaga pemerintah, hanya berfungsi sebagai bagian dari regulator dan fasilitator, sementara organisasi P3A juga berfungsi sebagai regulator, fasilitator, dan penunjang aktivitas petani anggota.

SIMPULAN

Pertama, pemanfaatan sumberdaya pengairan tidak efisien karena terjadi pendangkalan pada saluran sekunder, pintu air diatur secara bebas oleh petani, beberapa saluran tersier rusak atau dimatikan oleh petani, banyak petani yang membuat saluran pintas, kurang tenaga pengatur pintu air; belum ada sanksi yang diberlakukan bagi petani yang membuat saluran pintas dan mematikan saluran tersier. *Kedua*, Mekanisme pengelolaan pengairan tidak berfungsi karena belum terjadi kordinasi antar P3A dan GP3A, pengaturan penggunaan air tidak sesuai dengan harapan anggota, dan duplikasi pembinaan P3A antara Dinas Pengairan dan Dinas Pertanian. *Ketiga*, Penegakan hukum terhadap pelanggaran membuat *balombong*, mematikan saluran tersier belum ada karena Perda

tentang pengairan tidak mengatur sanksi-sanksi.

Rekomendasi. Pertama, diperlukan gerakan penguatan organisasi petani melalui kegiatan pendampingan yang dibarengi dengan gerakan moral yang memusuhi kegiatan pembobolan saluran (*balombong*) dan pengatur pintu air yang tidak berwenang. *Kedua*, proses penyusunan peraturan sebaiknya melibatkan banyak anggota P3A, sehingga semua keputusan yang dituangkan dalam peraturan daerah dipahami dengan baik dan dapat dipatuhi karena semuanya dibuat dan diputuskan oleh anggota P3A, termasuk memasukkan sanksi dalam Perda, khususnya sanksi mengenai pembuatan *balombong*, perusakan (mematikan) saluran tersier, perusakan atau pengaturan air dengan cara membuka pintu air secara bebas. *Ketiga*, pertemuan bersama anggota (pengurus P3A) dan instansi pemerintah terkait perlu dilakukan secara berkala agar masalah yang dihadapi pengairan dan cara mengatasinya dapat diketahui sekaligus dibuat metode mengatasinya dan merupakan hasil keputusan bersama untuk dilaksanakan oleh anggota P3A.

DAFTAR PUSTAKA

- Arif. S.S. 2002. *Menggagas Kembali Kebijakan Pertama Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi di Indonesia*. Makalah disajikan dalam sarasehan dalam rangka memperingati Dies Natalis FTO-UGM ke 39. Oktober 2002.
- Bridger, J.C. and Luloff, A. E., 2001. Building the Sustainable Community: A Social Capital the Answer?. *Sociological Inquiry*. 71 (4): 458-472.
- Chambers, R. 1987. Sustainable Livelihoods, Environment and Development: Putting Poor Rural People First. *IDS Discussion Paper* 240. Brighton: Institute of Development Studies.
- Darma, R. 2011. The Development of Lokal Organization Function for Agricultural Development in Indonesia. *Journal US-*

- China Public Administration*. 8(10), pp. 1165-1172.
- Darma, R. dan L. Fudjaja. 2011. Penguatan P3A untuk pengelolaan IPAIR dan pemeliharaan saluran irigasi di Kabupaten Pinrang. *Jurnal Agrisistem: Seri Sosek dan Penyuluhan*. 7(1). pp. 21-36.
- Fauzi, A. 2004. *Ekonomi Sumberdaya Alam dan Lingkungan: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PP. Gramedia Pustaka Utama.
- Fukuyama, F. 1999. *The Great Disruption, Human Nature and the Reconstitution of Social Order*. London: Profile Books, pp.10-16
http://muse.jhu.edu/demo/journal_of_democracy/v006/putnam.html. Diakses 25 Agustus 2010.
- Korten, D.C. dan Syahrir. 1988. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Obor Indonesia.
- Korten. D.C. 1981. *Social Development: Putting people First in Bureaucracy and the Poor*. D.C. Korten dan F.B. Alfonso (eds) Asian Institute of Management, Manila.
- Ohama, Y. 2001. *Conceptual Framework for Participatory Lokal Social Development*. JICA Nagoya: International Training for PLSD.
- Perkins, D.D., Florin P., Rich, R.C., Wandersman, A. 1990. Participation and the Social and Physical Environment of Residential Block: Crime and Community context. *American Journal of Community Psychology*. 18: 83-115.
- Putnam, R. D. 1995. Bowling alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Small, L.E. dan Svendsen, M. 1992. *A Frame Work for Assessing Irrigation Performance*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Solanes. M. dan F. Gonzales-villarreal. 1999. The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangement for Integrated Water Resources Management. *TAC Background Papers*. No 3. GWP.
- Uphoff, N. 1992. *Lokal institutions and Participation for Sustainable Development*. Gatekeeper Series SA31. IIED, London. <http://pubs.iied.org/6045IIED.html?k=norman%20%20uphoff>. Diakses 25 Agustus 2010.